

Du contour au contenu

**Cinq années de suivi de
la Convention-cadre pour la
protection des minorités nationales**

Actes de la Conférence organisée
à Strasbourg, 30 – 31 octobre 2003

Editions du Conseil de l'Europe, 2004

Edition anglaise :
Filling the frame: five years of monitoring the Framework Convention for the
Protection of National Minorities.
ISBN 92-871-5473-2

Editions du Conseil de l'Europe
F – 67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-5473-2
© Conseil de l'Europe 2004-07-20
Imprimé au Conseil de l'Europe

Table des matières

Préface

Discours d'ouverture

Walter Schwimmer, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

Pietro Ercole Ago, Ambassadeur, Représentant Permanent de l'Italie auprès du Conseil de l'Europe, Co-Président du Groupe de rapporteur sur les Droits de l'Homme des Délégués des Ministres

Session d'ouverture

La Convention-cadre à l'issue du premier cycle du suivi

Rainer Hofmann, Président du Comité consultatif de la Convention-cadre

Le rôle de la Convention-cadre dans la promotion de la stabilité et de la sécurité démocratique en Europe

Rolf Ekéus, Haut Commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales

La Convention-cadre dans le contexte du Conseil de l'Europe

Boriss Cilevičs, Membre de la Commission des Affaires juridiques et des Droits de l'Homme, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Commentaires : Les liens entre la Convention-cadre et la Charte des langues

Robert Dunbar, Maître Assistant, Université de Glasgow

La Convention-cadre dans une perspective plus large : réalisations et défis

John Packer, Professeur associé à la Fletcher School of Law and Diplomacy, Université de Tuft ; Chargé de cours, Kennedy School of Government, université de Harvard

Commentaires : Approches universelle et régionale concernant les situations relatives aux minorités

Asbjørn Eide, Président du Groupe de travail des Nations Unies sur les minorités, Membre du Comité consultatif de la Convention-cadre.

La Convention-cadre en tant que catalyseur de l'action au niveau national : la perspective des ONG

Mark Lattimer, Directeur, Minority Rights Group International

Dimitrina Petrova, Directrice, European Rights Centre

Atelier 1 - Créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales

Rapport : Evaluation des premiers résultats du suivi de la Convention-cadre relatifs à la question de la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales (1998-2003)

Marc Weller, Directeur, European Centre for Minority Issues

Commentaires : Assurer la participation des personnes appartenant à des minorités nationales aux affaires publiques locales

Alexander Slafkovsky, Membre du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, Conseil de l'Europe

Commentaires : Participation économique des minorités nationales

Alan Phillips, ancien premier Vice-président du Comité consultatif de la Convention-cadre

Atelier 2 - Les personnes appartenant à des minorités nationales et les médias

Rapport : Evaluation des premiers résultats du suivi de la Convention-cadre relatifs aux personnes appartenant à des minorités nationales et les médias (1998-2003)

Karol Jakubowicz, Expert, Conseil national de la radiodiffusion polonaise, Vice-président du Comité directeur sur les moyens de communication de masse, Conseil de l'Europe

Commentaires : Représentation dans les médias des personnes appartenant à des minorités nationales et promotion d'un esprit de tolérance et du dialogue interculturel

Milica Pesić, Directrice, Media Diversity Institute

Commentaires : Accès des personnes appartenant à des minorités nationales aux médias

Tarlach McGonagle, Institut du droit de l'information (IVI), Université d'Amsterdam

Atelier 3 - Droits des personnes appartenant à des minorités nationales en matière d'éducation

Rapport : Evaluation des premiers résultats du mécanisme de suivi de la Convention-cadre relatifs à la question des droits des minorités, dans, pour et à travers l'éducation (1998-2003)

Duncan Wilson, Expert associé, Bureau International de l'Education, UNESCO

Commentaires : Les défis de l'adaptation : de la ségrégation à l'éducation pour tous

Andrzej Mirga, Président du Conseil consultatif rom du projet sur les relations ethniques, Président du Groupe des spécialistes sur les Rom/Tsiganes et Gens du voyage (MG-S-ROM)

Commentaires : Le statut des langues minoritaires dans l'enseignement
Tove Skutnabb-Kangas, Université de Roskilde

Session de clôture

Conclusions – Atelier sur la participation

Marc Weller, Directeur, European Centre for Minority Issues

Conclusions - Atelier sur les médias

Karol Jakubowicz, Expert, Conseil national de la radiodiffusion polonaise, Vice-président du Comité directeur sur les moyens de communication de masse, Conseil de l'Europe

Conclusions - Atelier sur l'éducation

Duncan Wilson, Expert associé, Bureau International de l'Education, UNESCO

Conclusions de la conférence par le Rapporteur général

Patrick Thornberry, Professeur de droit international, Université de Keele

Discours de clôture

Hanno Hartig, Chef du Service Médias, Égalité et Minorités, Direction Générale des Droits de l'Homme, Conseil de l'Europe

Annexes

Annexe 1 : Programme de la conférence

Annexe 2 : Participants à la conférence

Préface

En 1998, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales entrainait en vigueur. Elle était alors ratifiée par 17 Etats. Afin de marquer le 5^{ème} anniversaire de cette entrée en vigueur, le Conseil de l'Europe a organisé une conférence à Strasbourg, les 30 et 31 octobre 2003, rassemblant de nombreux participants gouvernementaux, de la société civile, des minorités ainsi que d'éminents spécialistes de la question minoritaire.

Aujourd'hui, 35 des 45 Etats membres du Conseil de l'Europe sont liés par la Convention-cadre, donnant ainsi à ce traité une dimension pan-européenne. La mise en œuvre de ce traité a été analysée par les organes chargés de sa surveillance (Comité consultatif (Comité d'experts indépendants) et Comité des Ministres) dans la plupart de ces 35 pays. Il en résulte un ensemble de textes, adoptés selon une approche pays-par-pays, ayant une valeur juridique et politique. Ces textes sont le fruit non seulement d'un examen des législations et des pratiques nationales, mais aussi, d'un dialogue continu avec les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux des pays concernés.

De texte de droit international dont les dispositions aux formulations souples ont fait, à l'origine, l'objet de maints commentaires voire interrogations, la Convention-cadre est devenue, de fait, un instrument objectif d'évaluation des politiques nationales en matière de minorités. C'est donc du travail accompli au cours des cinq années écoulées et de ses résultats dont il a été question lors de cette conférence. Au-delà de cette première esquisse de bilan, il s'agissait également de porter un regard critique afin de faire plus et mieux lors du deuxième cycle de suivi qui débute en 2004.

De grandes problématiques ont été abordées au cours de cette conférence :

- les droits des minorités en matière d'éducation : quelle langue d'enseignement et pour quel niveau ? Sur la base de quels programmes scolaires, dans quels établissements et avec quelles ressources pédagogiques ?
- la participation des minorités à la vie publique : quelles modalités de consultation des minorités et quelles structures pour les associer aux décisions les affectant ? Quelle représentation politique pour les minorités ? Qu'en est-il de leur intégration économique et sociale ?
- l'accès et la présence des minorités dans les médias : quelle couverture médiatique donner aux problèmes affectant les minorités et plus généralement comment les médias peuvent-ils contribuer à la promotion d'une culture de tolérance et du dialogue interculturel, quel soutien à accorder à la programmation en langue minoritaire ?

L'ensemble de ces questions a été examiné en détails dans les travaux du Comité consultatif, lesquels fourniront le point de départ d'une réflexion qui se veut collective et pluridisciplinaire.

Cette conférence a examiné également le rôle actuel et futur de la Convention-cadre dans une architecture européenne en mutation.

Elle a dégagé de nouvelles pistes de réflexion et, en associant l'ensemble des acteurs concernés, a été porteuse d'une détermination renouvelée sur l'un des sujets, la protection des minorités, qui nous a plongé aux fondements d'une démocratie véritable et pluraliste.

Secrétariat de la Convention-cadre
pour la protection des minorités nationales

Discours d'ouverture

**Président : Pierre-Henri Imbert,
Directeur Général,
Direction générale des
Droits de l'homme**

Walter Schwimmer
Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

Au Sommet de Vienne, en 1993, les Chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe ont lancé un message politique fort:

Dans cette Europe que nous voulons bâtir, il faut répondre à ce défi: assurer la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales.

Le Conseil de l'Europe a répondu à ce message par des mesures concrètes, lesquelles ont été suivies de résultats. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales est un instrument qui fournit une base solide à la protection des minorités nationales. La présente conférence, qui marque le cinquième anniversaire de l'entrée en vigueur de cet instrument, est, pour nous tous, l'occasion d'abord de faire le bilan des progrès réalisés en matière de protection des minorités dans une Europe de plus en plus unifiée ; elle est également l'occasion de réaffirmer et de définir plus précisément notre vision de la voie à suivre dans une Europe dans laquelle aucun clivage ne devrait prévaloir ; enfin, cette conférence devrait nous permettre d'analyser nos conceptions et nos méthodes de travail et de les perfectionner si nécessaire.

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales représente, pour le Conseil de l'Europe, le passage de la théorie à la pratique en matière de protection des minorités et constitue un potentiel de contribution à une Europe plus accueillante et ouverte à la diversité. Le développement de ce potentiel exige la participation de vous tous. Où en sommes-nous aujourd'hui, cinq ans après l'entrée en vigueur de la Convention-cadre ? Vous conviendrez avec moi, je pense, qu'au cours de ces cinq dernières années, nous sommes passé des contours au contenu. 35 Etats sont désormais liés par ce traité qui est devenu, de fait, un instrument de mesure à l'aune duquel évaluer la législation, les politiques et la pratique européennes concernant les minorités.

Le mécanisme de suivi, qui est un élément important de l'instrument, est désormais bien établi et le premier cycle de contrôle quinquennal est en passe d'être achevé pour presque tous les pays. La procédure de suivi a prouvé son caractère dynamique et ouvert, en favorisant, par exemple, le dialogue direct avec tous les acteurs au cours des visites dans les pays. D'ores et déjà, les avis relatifs à 28 Etats ont été adoptés ; c'est une contribution majeure qui non seulement enrichit la documentation sur la législation, les politiques et les pratiques européennes concernant les minorités, mais fournit aussi des lignes directrices très concrètes pour la mise en œuvre de nos politiques. Le dialogue s'est développé au niveau national ; même s'il peut être parfois sujet à débats, il a ouvert la voie à des partenariats et à de nouvelles initiatives.

Des évolutions très positives ont été relevées au niveau national. Des cadres législatifs ont été mis en place, y compris de nouvelles lois sur les minorités nationales ou sur des questions qui les concernent comme l'éducation et la langue. La législation interne des Etats membres du Conseil de l'Europe est devenue plus élaborée grâce à la série de nouvelles lois qui ont été adoptées ou sont en passe de l'être. On constate d'innombrables changements positifs dans les politiques et les pratiques, y compris

l'élaboration, dans de nombreux pays, de mesures spéciales, par exemple dans le cadre des stratégies adoptées en faveur des Rom par différents pays. De nouveaux accords bilatéraux entre Etats ont été signés. On a souligné l'intérêt que présentent ces accords comme moyen de résoudre les problèmes entre l'Etat-parent et l'Etat de résidence.

Il nous faut aussi regarder vers l'avenir ; quels doivent être nos objectifs dorénavant ? Le premier d'entre eux est, bien entendu, de consolider la communauté démocratique de 800 millions d'Européens. Telle est la priorité absolue du Conseil de l'Europe. Une démocratie se juge, dit-on, à la façon dont elle traite ses minorités. Une Europe démocratique sera aussi jugée à la façon dont elle traite ses minorités.

Il ne peut exister de clivage en Europe concernant la protection des droits de l'homme, dont les droits des personnes appartenant à une minorité nationale. Le troisième Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement du Conseil de l'Europe, qui définira une orientation politique paneuropéenne pour le continent, devra le souligner clairement. La Convention-cadre devrait être ratifiée par le plus grand nombre possible d'Etats. Dans le cadre de l'Union européenne élargie, 21 Etats sur les futurs 25 Etats que comptera l'Union seront liés par la Convention-cadre. Cette situation fournira, on peut l'espérer, un contexte propice à de nouvelles ratifications. Si l'Union européenne devait traiter la question de la protection des minorités nationales, il faudrait que l'acquis normatif de la Convention-cadre soit pris en compte.

Le deuxième objectif devrait être de renforcer le suivi et de veiller à ce que les problèmes identifiés par les organes de contrôle trouvent une solution. Il faut pour cela que les Etats s'engagent politiquement à traiter de questions qui peuvent s'avérer délicates et complexes. Les acteurs de la société civile doivent faire preuve de persévérance et de détermination. Il faut également que tous les secteurs concernés du Conseil de l'Europe réagissent aux conclusions et contribuent aux suites à leur donner. La Convention-cadre, malgré son nom, ne doit pas rester un simple «cadre» vide ; elle doit devenir un instrument capable de promouvoir et d'orchestrer le changement.

Aujourd'hui, il importe d'aller de l'avant ; l'heure n'est plus à l'autosatisfaction. Nous devons porter un regard critique sur nos propres performances au moment d'entamer le deuxième cycle de contrôle. Il se pose encore, de nombreuses questions très préoccupantes s'agissant des minorités en Europe, questions, qui, faute de trouver une réponse, pourraient engendrer des conflits. Restons vigilants et employons tous les mécanismes disponibles pour désamorcer ces conflits potentiels. Nos distingués invités, M. Rolf Ekéus, Haut Commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales, et M^{me} Helle Degn, Commissaire du Conseil des Etats de la mer baltique pour le développement démocratique, - que je remercie vivement pour leur participation à la présente Conférence - peuvent en attester.

Cette conférence pourra rendre compte de certaines préoccupations actuelles en Europe, notamment du problème que posent la création et le maintien d'un système éducatif qui n'exclut pas les minorités. Il faut mettre en lumière l'importance de l'intégration sociale des groupes minoritaires les plus vulnérables comme les Rom. L'impact de la décentralisation sur la participation des minorités nationales et le rôle des pouvoirs

locaux et régionaux seront également traités ainsi que l'importante question du renforcement de l'accès des minorités aux médias.

Lorsque nous examinons la nécessité d'aller constamment de l'avant, nous ne devons pas nous soustraire à l'examen de nos propres méthodes de travail mais évaluer, par exemple, l'efficacité des mécanismes de contrôle de la Convention-cadre. Des améliorations sont toujours possibles. Le processus devrait être plus transparent et, par conséquent, les avis du Comité consultatif devraient être, à mon sens, rendus publics plus tôt. Il faut accélérer la procédure, remédier aux retards à tous les stades du processus de suivi, qu'ils soient liés à la soumission des rapports étatiques, à l'adoption des Avis du Comité consultatif ou des Résolutions du Comité des Ministres. Il nous faut renforcer le dialogue entre un triangle d'acteurs - gouvernementaux, non gouvernementaux et organes de contrôle - pour faire en sorte notamment que les acteurs de la société civile contribuent davantage aux rapports étatiques.

Je rappellerai, pour conclure, que, la Convention-cadre «fait partie intégrante de la protection internationale des droits de l'homme», comme il est dit à son article 1. C'est donc un outil essentiel dans la panoplie de protection des droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Je tiens à vous souhaiter à tous la bienvenue à Strasbourg en vous lançant cet appel : nous comptons sur vos suggestions pour tirer le meilleur parti de cet instrument et de ses mécanismes de contrôle. Je vous remercie beaucoup d'être venus si nombreux participer à la présente conférence et, avec vos compétences et votre expérience, nous trouverons encore de nouveaux moyens de consolider le cadre de protection des personnes appartenant à une minorité nationale en Europe. Les résultats de la présente conférence nous aideront, je l'espère, à améliorer la protection des minorités nationales qui, je viens de le dire, mais je tiens à le répéter, fait partie intégrante de la protection des droits de l'homme assurée par le Conseil de l'Europe.

Pietro Ercolo Ago

Ambassadeur, Représentant Permanent de l'Italie auprès du Conseil de l'Europe et Co-président du Groupe de Rapporteurs sur les droits de l'homme des Délégués des Ministres

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales célèbre aujourd'hui son 5^e anniversaire et ne peut que se réjouir de voir ses amis si nombreux à venir la fêter. A l'heure où l'on s'apprête à mesurer le chemin parcouru et à donner le cap pour l'avenir, permettez-moi de faire quelques réflexions sur le rôle et l'apport du Comité des Ministres dans ce domaine.

Il est d'abord intéressant de rappeler qu'il a fallu de longues discussions pour aboutir, en juin 2001, à l'adoption d'une décision fixant, dans les grandes lignes, les méthodes de travail du Comité des Ministres en matière de suivi de la Convention-cadre. C'est à cette occasion qu'il a été décidé, notamment, de déléguer au Groupe de rapporteurs sur les Droits de l'Homme (GR-H) la préparation détaillée des décisions à prendre, y compris pour les *conclusions* et les *recommandations* pays par pays. C'est également à cette occasion qu'il a été convenu que le Comité consultatif pourrait être invité à se faire représenter aux réunions consacrées au suivi de la Convention-cadre afin de présenter ses avis et de répondre aux questions les concernant. Il convient de souligner que le GR-H, qui est chargé de préparer les décisions du Comité des Ministres en matière de droits de l'homme, réunit en son sein tous les Etats membres du Conseil de l'Europe et non pas seulement les Etats Parties à la Convention-cadre.

Depuis le mois de juin 2001, ces arrangements ont été mis en pratique et le système est désormais bien rôdé. Le GR-H, bien qu'il ne soit doté d'aucun pouvoir décisionnel, dispose de davantage de temps et de souplesse que le Comité des Ministres pour débattre des avis du Comité consultatif et des projets de conclusions et recommandations portant sur les différents pays. Le GR-H a toujours pris soin d'inviter les représentants du Comité consultatif à venir présenter les avis sur lesquels porte la discussion. Ces échanges réguliers sont indispensables non seulement pour assurer une bonne transmission des informations, mais aussi pour renforcer la relation entre le Comité consultatif et le Comité des Ministres, largement basée sur la complémentarité. Sans m'étendre sur le contenu des discussions, je peux néanmoins vous assurer que les débats entre les représentants du Comité consultatif et les Etats ne se cantonnent pas à des questions de pure forme et qu'ils portent, le plus souvent, sur des questions de fond. Les échanges y sont nourris et il peut tout à fait arriver que les points de vue divergent. Mais c'est ainsi que vit un traité, surtout lorsqu'il s'attache à des questions aussi sensibles que celles qui ont trait aux minorités, l'essentiel étant que le mécanisme puisse avancer en produisant des résultats. Or, on peut constater avec une certaine fierté qu'à ce jour, le Comité des Ministres a adopté des conclusions et recommandations à l'égard de 20 pays. Certes, l'adoption de ces conclusions et recommandations prend, le plus souvent, plusieurs mois, ce qui demeure un problème. Toutefois, lues en combinaison avec les avis correspondants du Comité consultatif, je suis convaincu que ces conclusions et recommandations peuvent jouer un rôle utile pour éclairer les Etats

sur la direction à suivre en vue de renforcer la mise en œuvre de la Convention-cadre et, partant, améliorer la situation des minorités nationales.

Une conférence comme celle qui s'ouvre aujourd'hui doit permettre d'analyser de façon critique et constructive tout le travail qui s'est fait depuis 5 ans. Tous les acteurs concernés devraient être invités à se pencher sur la façon dont ils concourent à la mise en œuvre de la Convention-cadre, qu'il s'agisse du Comité des Ministres, du Comité consultatif ou des gouvernements des Etats Parties, mais aussi des représentants des minorités ou de la société civile. Je souhaite ainsi que cette conférence lance des idées nouvelles et des suggestions qui seront matière à réflexion pour ceux qui sont amenés, dans leur activité quotidienne, à donner effet aux principes contenus dans la Convention-cadre.

Sans doute le Comité des Ministres a-t-il, lui aussi, à s'interroger sur la façon dont il assume ses tâches de suivi de la Convention-cadre. L'un des défis permanents consiste, pour lui, à assurer la dimension véritablement collective du mécanisme de suivi, laquelle compte pour beaucoup dans la façon dont il est perçu à l'extérieur. Il revient ainsi à chaque Etat de se sentir partie prenante à l'examen d'un avis et d'un projet de conclusions et de recommandations, même si le pays en cours d'examen n'est pas un voisin et même si les minorités qui résident sur son sol ne sont pas ce qu'il est convenu d'appeler des « kin-minorities ». De même importe-t-il que les Etats qui traversent des contentieux bilatéraux portant sur des questions liées aux minorités prennent la peine, lorsqu'ils cherchent à surmonter ces difficultés, d'impliquer plus régulièrement le mécanisme de suivi, dont la composante multilatérale est un atout précieux. Cela n'est qu'à ce prix que le mécanisme de suivi, y compris au niveau du Comité des Ministres, sera à même de garantir que les solutions trouvées seront équilibrées et en conformité avec les principes de la Convention-cadre.

Même si le mécanisme de suivi est certainement encore perfectible, je crois pouvoir dire que, même parmi les observateurs les plus réservés à l'égard du système mis en place par la Convention-cadre et la Résolution (97)10, nombre d'entre eux ont dû reconnaître la qualité et la pertinence des observations émises dans les documents adoptés par les organes de suivi. Les Etats sont maintenant appelés à mettre ces documents en pratique et les commentaires écrits qu'ils ont préparés en réponse aux avis du Comité consultatif laissent déjà entrevoir des progrès encourageants. Je pense que le Comité des Ministres a contribué à ce résultat en apportant sa caution politique au mécanisme et qu'il devra, à l'avenir, continuer à le faire. Il est en effet important que la voix des Etats soit entendue dans le mécanisme de suivi car, qu'on le veuille ou non, la protection des minorités ne pourra jamais totalement s'affranchir de considérations politiques. Or, c'est en fin de compte à ces mêmes Etats qu'il incombe de trouver des arrangements politiques et juridiques pour gérer la diversité, si bien qu'il est légitime qu'ils continuent à exercer un rôle déterminant dans le suivi de la Convention-cadre.

Cinq ans seulement après l'entrée en vigueur de la Convention-cadre, il est réjouissant de constater que 35 Etats ont déjà ratifié ce document et que 7 autres l'ont signé. Afin de consacrer davantage encore la dimension paneuropéenne de cet instrument, je ne peux que me joindre au récent appel de l'Assemblée Parlementaire qui, dans sa

Recommandation 1623 (2003), appelle les Etats membres qui ne l'ont pas déjà fait à signer et ratifier la Convention-cadre dans les meilleurs délais. Dans ce contexte, on peut noter avec satisfaction qu'une éventuelle ratification est sérieusement envisagée dans plusieurs pays, comme la Lettonie et la Géorgie, et il importe que ces efforts soient encouragés par le Conseil de l'Europe.

A l'approche du deuxième cycle de suivi et pour conclure, je ne peux que souhaiter à la Convention-cadre et à son mécanisme de suivi de se bonifier encore dans les années qui viennent, comme on le dirait d'un vin de marqué du sceau d'un grand millésime. Le temps se chargera de proposer de nouveaux défis aux acteurs impliqués dans le processus de mise en œuvre de la Convention-cadre et nul doute que celle-ci sera amenée, une fois de plus, à faire la preuve de sa flexibilité pour y répondre.

Session d'ouverture

**Présidente : Helle Degn,
Commissaire du Conseil des
Etats de la mer baltique pour
le développement démocratique**

La Convention-cadre à l'issue du premier cycle du suivi

Rainer Hofmann

Président du Comité consultatif de la Convention-cadre

Avec ses cinq années d'existence, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales est encore dans sa prime jeunesse. Mais il s'est développé très vite, même si on compare son développement à celui du jeune enfant, qui, chacun le sait, est extrêmement rapide.

Permettez-moi d'illustrer mon propos à l'aide de quelques exemples extraits d'un guide sur le développement de l'enfant. On peut y lire, au chapitre des aptitudes motrices, qu'un enfant de cinq ans est notamment capable de «courir à la manière d'un adulte», de «marcher sur une poutre d'équilibre» ou encore de «tenir un crayon comme un adulte».

Ces différentes aptitudes, le Comité consultatif a dû lui aussi apprendre à les maîtriser, et ce dans des conditions d'intense pression. Avec un nombre de ratifications passé de 12 à 35 en cinq ans, il lui a fallu élaborer, dans un laps de temps court, une quantité d'avis par pays bien plus importante que prévu, en veillant à ce que tous reflètent une interprétation équilibrée et cohérente de la Convention-cadre.

Un enfant de cinq ans est capable également de «colorier sans dépasser les contours». C'est aussi une compétence que le Comité consultatif a, me semble-t-il, réussi à acquérir. Il a mis du contenu à l'intérieur des contours - évoluant «du contour au contenu» - par une interprétation dynamique de la Convention-cadre, tout en essayant de faire en sorte que cette interprétation soit conforme à la lettre et à l'esprit de la Convention elle-même.

Mais sur un certain nombre de plans, le Comité consultatif a montré des capacités dépassant celles attendues d'un enfant de cinq ans. Alors que, par exemple, l'enfant de cinq ans «imites les adultes et cherche les éloges», nous, membres du Comité consultatif, avons tenu à faire entendre notre propre voix et, plutôt que de chercher les louanges, nous saisissons des occasions telles que la conférence d'aujourd'hui pour soumettre notre travail à une évaluation critique dans le but de nous améliorer encore. C'est pourquoi je souhaite que nous ayons ici des discussions franches et ouvertes sur les premiers résultats du mécanisme du suivi.

Au moment où le Comité consultatif a commencé ses travaux il y a cinq ans, on ne peut pas dire que l'enthousiasme était le sentiment dominant, pas plus chez les minorités nationales que chez les experts indépendants de la Convention-cadre et de son mécanisme de suivi. Les principes de la Convention étaient critiqués pour leur imprécision et beaucoup craignaient que le Comité consultatif ne sache pas faire preuve d'esprit d'indépendance, que ce soit dans ses rapports avec les Etats ou avec le Comité des Ministres.

Aujourd'hui, le temps du pessimisme est loin, et nous nous trouvons dans une phase d'optimisme mesuré. Cette évolution positive et les résultats obtenus tiennent à plusieurs raisons, dont voici, selon moi, les plus importantes:

1. La pratique des visites sur le terrain visant à rencontrer l'ensemble des acteurs concernés

Nous avons créé le premier mécanisme de suivi de l'application d'un traité de protection des droits de l'homme sur la base de rapports étatiques dont un des rouages est la conduite de visites sur le terrain. Après avoir effectué 27 visites de ce type – qui ne se limitent pas aux capitales, mais incluent aussi les régions – je suis convaincu qu'elles ont permis d'améliorer sensiblement la qualité, l'accessibilité et la crédibilité de notre travail. J'espère donc que cette phase de suivi sera conservée dans les cycles de suivi à venir.

2. Des relations constructives avec le Comité des Ministres

L'appui marqué par le Comité des Ministres à l'indépendance du Comité consultatif a été déterminant pour notre action. Le Comité des Ministres avait déjà manifesté sa volonté de créer un Comité d'experts véritablement indépendant lors de l'élection du premier Comité consultatif en 1998 en faisant en sorte qu'aucun responsable politique n'y siège. Cette approche a toujours prévalu depuis lors. La meilleure expression de la qualité des relations entre les deux organes réside dans le soutien apporté par les Résolutions du Comité des Ministres aux Avis du Comité consultatif.

3. L'apport de la société civile

Bien entendu, les gouvernements sont une source d'informations essentielle pour nous. Mais nous attachons aussi une très grande importance à la coopération et à l'apport des ONG, des associations de minorités et de la société civile en général, sans lesquelles le Comité consultatif ne serait pas à même de remplir efficacement sa mission de suivi. Avec l'aide d'ONG internationales comme *Minority Rights Group*, les ONG nationales, avec des moyens souvent très limités, ont publié des documents de fond, accueilli des réunions et fourni au Comité consultatif des informations sur l'état réel de la mise en œuvre de la Convention-cadre avant et après l'adoption de l'avis concernant leur pays. En Serbie-Monténégro, par exemple, quatre «rapports parallèles» d'une grande qualité, établis par des ONG locales, nous ont beaucoup aidé dans notre tâche. Je saisis d'ailleurs cette occasion pour rendre hommage, au nom du Comité consultatif, au travail et à la qualité de l'engagement des personnes et des organisations qui se sont impliquées dans les différents pays.

4. L'égalité de traitement des Etats Parties

Le Comité consultatif, dans sa mission de suivi, a toujours veillé avec la plus grande vigilance à placer tous les pays sur un pied d'égalité. Il sait fort bien, en effet, que le moindre soupçon de partialité ou d'arbitraire rejaillirait immédiatement sur la crédibilité de son action. Les questions qu'il traite peuvent varier, naturellement, mais il travaille avec les mêmes méthodes, la même rigueur et la même objectivité dans tous les Etats Parties, du Nord au Sud et de l'Est à l'Ouest de l'Europe.

Ayant évoqué quelques-uns de nos principes d'action, j'aimerais à présent dire quelques mots de nos résultats. A l'occasion de cette conférence, nous entrerons dans le détail de trois thèmes distincts mais liés, qui occupent une place de premier plan dans les avis du Comité consultatif et comptent parmi les grands défis auxquels les Etats sont confrontés dans la mise en œuvre de la Convention-cadre. Il s'agit de la participation, de l'éducation et des médias.

La participation revêt une importance capitale dans la mise en œuvre de l'article 15 de la Convention-cadre mais aussi de certains autres de ses principes, de la non-discrimination à la protection des langues minoritaires. Un examen des avis du Comité consultatif montre qu'en dépit de l'éventail de mesures positives prises en ce domaine – qui vont de la création des conseils de minorités à l'amélioration de la représentation des groupes minoritaires dans les législatures - les minorités ont trop souvent du mal à faire entendre leur voix, même dans les décisions ayant pour objectif déclaré de protéger leurs intérêts.

Dans le domaine de l'éducation également, des progrès restent à faire, tant en ce qui concerne la place de l'enseignement des langues minoritaires que sur le plan de la qualité et du contenu de cet enseignement. De surcroît, comme les avis du Comité consultatif le montrent, des tendances ségrégationnistes subsistent parfois dans l'éducation, notamment à l'égard des enfants rom. Je soulignerais à ce propos que si l'on n'assure pas aux Rom une éducation de qualité, qui prenne en compte leur culture et leur langue, on ne doit pas se plaindre que certains d'entre eux aient des attitudes de rejet vis-à-vis du système éducatif.

Dans le domaine des médias, les avis du Comité consultatif présentent des suggestions visant à renforcer la protection des minorités dans ce secteur, notamment en réduisant les quotas excessifs de diffusion dans la langue nationale, en encourageant une représentation équitable des minorités et en assurant l'égalité d'accès de celles-ci aux médias. Bien entendu, les fondements du travail des médias sont la liberté d'expression et l'indépendance éditoriale, mais ces principes n'excluent pas l'adoption de mesures spéciales dans ce domaine.

Les thèmes choisis pour les ateliers ne représentent qu'un échantillon des nombreuses questions soulevées dans les avis du Comité consultatif et ne rendent pas compte de toutes les dimensions de la protection offerte par la Convention-cadre. D'autres thèmes aussi sont régulièrement évoqués dans les avis. Ceux-ci expliquent, par exemple, que la Convention-cadre peut également être utilisée pour faire obstacle à toute insistance excessive ou imposée sur l'ethnicité. En effet, les principes de la Convention-cadre signifient, selon nous, que chacun doit non seulement pouvoir faire librement état de son appartenance ethnique, mais doit aussi pouvoir vivre, si tel est son désir, sans avoir à déclarer ses origines ethniques. C'est pourquoi le Comité consultatif a émis des critiques à l'égard de certaines pratiques, qui *imposent* aux personnes de déclarer leur origine ethnique lors du recensement de la population.

L'un des points les plus complexes et les plus controversés auxquels soit confronté quiconque travaille dans le domaine des minorités est celui du champ d'application

personnel de la protection, c'est-à-dire de la définition de l'expression «minorité nationale». La Convention-cadre ne proposant pas de définition, comme nous le savons tous, le Comité consultatif a dû définir une approche sur cette question dès le début de ses travaux.

Son approche est en substance la suivante: il prend pour point de départ la position exprimée par l'Etat concerné (dans ses réserves/déclarations ou ses rapports nationaux). Mais il ne donne pas à celle-ci un aval officiel automatique. Il l'examine, notamment pour s'assurer de sa conformité avec les principes généraux du droit international et de son caractère non-discriminatoire. S'il trouve qu'elle devrait être modifiée, il ne se précipite pas pour déclarer tel ou tel groupe minorité nationale. Il engage les autorités du pays à étudier les problèmes qui se posent avec les intéressés.

Nous considérons en outre que le champ d'application de la Convention-cadre doit être envisagé article par article. Les dispositions de l'article 6 sur la tolérance et le dialogue interculturel, par exemple, devraient avoir un champ d'application beaucoup plus large à notre avis que, disons, celle de l'article 11 sur les indications topographiques dans la langue minoritaire, élaborée à l'intention de régions *traditionnellement* habitées par des minorités nationales.

Nous avons également souligné que l'applicabilité de la Convention-cadre ne signifie pas forcément que l'expression «minorité nationale» figure dans la législation interne. Il y a des cas en effet où l'Etat et les communautés concernées préfèrent employer un autre terme, tout en reconnaissant que la Convention s'applique en tout état de cause.

En somme, notre approche est mesurée et pragmatique. Elle répond aussi, je crois, à la préoccupation selon laquelle à trop étendre le champ d'application personnel de la Convention-cadre dans son ensemble, on risquerait d'abaisser le niveau de protection qu'elle offre.

Je ne prétendrai pas que notre approche suscite l'adhésion générale des Etats. Les observations des Etats sur les avis du Comité consultatif montrent que les gouvernements sont généralement peu disposés à reconsidérer, *a fortiori* à modifier, leur propre approche du champ d'application personnel de la Convention-cadre.

En même temps, il est intéressant de noter que le Comité des Ministres a déjà, à une occasion, invité un gouvernement à soumettre le champ d'application personnel de la Convention à « plus ample examen » et, aux Etats ayant déclaré n'avoir aucune minorité nationale sur leur territoire, il a néanmoins répondu : « Il subsiste un potentiel pour appliquer de nombreuses dispositions de la Convention-cadre, bien que celui-ci soit assez limité ». On voit donc bien que le Comité des Ministres considère lui aussi légitime que la question du champ d'application personnel soit prise en compte dans le suivi de la Convention-cadre.

Malgré les acquis évoqués ici, il est clair que le suivi de la Convention-cadre est un travail qui reste à parfaire et que toutes les possibilités d'action n'ont pas encore été pleinement explorées. L'une d'elles est celle du travail thématique. Le Comité

consultatif n'a pas eu la possibilité jusqu'à présent d'effectuer des analyses thématiques qui détailleraient son approche ou son interprétation de différentes questions traitées dans la Convention-cadre. Il s'est limité, durant ses premières années d'activité, à l'adoption d'avis par pays, et ce pour deux raisons essentielles: d'abord, il ne voulait pas courir avant de savoir marcher et pensait qu'il aurait été prématuré d'engager une démarche thématique avant d'avoir obtenu, grâce à ses travaux par pays, une vision d'ensemble des questions à l'ordre du jour en Europe. Ensuite, il y avait le problème – toujours tout à fait d'actualité d'ailleurs – de l'insuffisance des ressources financières. Le manque chronique de moyens – le suivi de la Convention-cadre bénéficie de moins de 0,5 % du budget du Conseil de l'Europe – fait que nous pouvons à peine, et seulement avec de gros retards, assurer le travail normal de suivi par pays, qui doit rester notre tâche principale.

Aujourd'hui et demain, nous nous consacrerons principalement à l'évaluation des activités des organes de contrôle de la Convention-cadre. Mais je pense que d'ici la prochaine conférence, le suivi de la Convention-cadre aura tellement progressé que nous pourrions explorer plus en détail un aspect essentiel du processus : la question de savoir comment les Etats Parties ont mis en œuvre les résultats des organes de contrôle. Ce sera là, en effet, le vrai critère de l'efficacité de la Convention-cadre en tant qu'instrument de protection des droits de l'homme et un élément central du deuxième cycle de suivi qui s'ouvrira en février prochain.

Nous savons déjà que les avis du Comité consultatif ont suscité – ou au moins accéléré – la réalisation d'améliorations concrètes dans les Etats membres. Des améliorations que nous avons encouragées au travers des séminaires dits «de suivi» – autre innovation du Comité consultatif. Des séminaires de ce type ont été organisés dans dix pays, offrant des occasions privilégiées de réfléchir, dans une atmosphère constructive et participative, à la manière de mettre en pratique les résultats du mécanisme de suivi. Mais ils ont aussi fait apparaître que, dans un petit nombre de pays, tous les secteurs de l'administration publique n'avaient pas encore parfaitement compris la valeur de la Convention-cadre et de son mécanisme de contrôle. Il est évident que la mise en œuvre de la Convention-cadre et de la procédure de suivi n'apportera aucune amélioration durable si elle n'est envisagée que dans l'optique de satisfaire une demande extérieure. Nos efforts ne porteront véritablement leurs fruits que si les pays reconnaissent l'intérêt de la Convention-cadre et de son suivi en tant que tels.

Parallèlement aux outils performants que sont les séminaires, je pense que nous devons poursuivre la recherche de nouveaux modes de suivi et renouveler la forme du dialogue permanent entre le Comité consultatif et les Etats Parties, conformément aux recommandations du Comité des Ministres. A cet égard, les Etats Parties pourraient faire appel à leurs capacités d'innovation en suggérant de nouvelles manières de conduire ce dialogue. Le Comité consultatif ne pourrait-il pas, par exemple, être chargé – éventuellement par l'intermédiaire du Comité des Ministres – d'examiner les projets de textes législatifs élaborés au niveau national suite à une de ses recommandations?

Le Comité consultatif est très conscient qu'il ne doit pas travailler dans l'isolement et que la coopération est la condition de son efficacité. Il doit établir des synergies entre

ses activités et celles d'autres mécanismes pertinents du Conseil de l'Europe, notamment l'ECRI et le Comité d'experts de la Charte des langues régionales ou minoritaires, et maintenir des relations de collaboration et des contacts suivis avec d'autres institutions. C'est pourquoi je suis très heureux de compter parmi nous aujourd'hui un grand nombre de nos partenaires parmi les plus appréciés, dont M. Ekéus, Haut Commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales, M. Cilevićs, rapporteur de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur les minorités nationales, et les représentants de plusieurs ONG importantes. Le soutien d'organisations comme les leurs est évidemment essentiel pour assurer la mise en œuvre de la Convention-cadre, mais il est primordial aussi pour encourager de nouvelles ratifications. A cet égard, je me réjouis de constater que la nouvelle Recommandation de l'Assemblée parlementaire sur les droits des minorités nationales adoptée le mois dernier marque un appui fort à notre action et invite les dix Etats membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas encore Parties à la Convention-cadre à ratifier celle-ci dans les meilleurs délais. La Recommandation insiste aussi sur la nécessité d'adopter des politiques communes et de poursuivre la coopération avec l'Union européenne sur la défense des minorités nationales de manière à assurer un système de protection cohérent couvrant toute la région du Conseil de l'Europe. Cette ambition transparaît également dans les discussions en cours sur le projet de Traité établissant une constitution pour l'Europe.

Enfin, j'aimerais vous rapporter un échange qu'a eu le Comité consultatif lors d'une de ses visites de pays. Après un long trajet en voiture, la délégation du Comité est arrivée avec plusieurs heures de retard dans la localité où devait se dérouler une réunion avec des représentants de minorités. Le chef de la délégation s'est excusé auprès de ceux-ci de les avoir fait attendre, et voici quelle a été leur réponse: «Ne vous inquiétez pas, nous attendons depuis cinquante ans; nous pouvons bien patienter quelques heures de plus». Ces propos montrent que la Convention-cadre vient effectivement combler un vide, mais mettent aussi en évidence les attentes grandissantes qu'elle suscite.

Malheureusement, l'histoire récente de l'Europe est loin de pouvoir se poser en exemple pour ce qui est de l'harmonie interethnique et de la protection des minorités. Nous avons été les témoins, bien trop souvent, des ravages de la haine et de la violence interethnique, dans les Balkans et ailleurs. Mais je pense que le processus que nous avons lancé ensemble avec la Convention-cadre et ses principes de protection des droits de l'homme est un moyen efficace d'empêcher que d'aussi tragiques événements puissent se reproduire, et qu'il pourrait constituer un modèle qui non seulement aiderait l'Europe, mais pourrait inspirer d'autres régions du monde.

Au début de mon intervention, j'ai comparé le Comité consultatif et la Convention-cadre à un enfant de cinq ans. Chacun sait qu'un enfant ne se développe pas par lui-même, qu'il a besoin d'être guidé et assisté, par ses parents, ses parrain et marraine, et par le reste de son entourage. La Convention-cadre, certes, n'est pas une orpheline, mais j'ai le sentiment que ses parents - les Etats membres du Conseil de l'Europe - n'ont pas toujours eu le temps de s'en occuper et eu tendance à s'en remettre au parrain, à la marraine et à l'entourage. Qui sont-ils? D'abord les ONG, qui, je l'ai dit, se sont comportées en parents spirituels actifs. Mais quand j'évoque l'entourage, je pense

surtout aux membres du Secrétariat de la Convention-cadre, qui ont accompli un travail de soutien intellectuel et logistique de tous les instants, sans compter leurs heures, et en faisant preuve d'un engagement réel et profond et d'une compétence remarquable, sans lesquels la Convention-cadre serait encore balbutiante. C'est pourquoi je saisis cette occasion pour exprimer, au nom du Comité consultatif et, j'en suis sûr, en celui des minorités nationales, ma très sincère gratitude à nos collègues du Secrétariat.

Mesdames et Messieurs, chers amis, j'espère que les deux journées de discussions qui nous attendent seront intéressantes et qu'elles déboucheront sur de nouvelles améliorations de la protection des minorités en Europe.

Le rôle de la Convention-cadre dans la promotion de la stabilité et de la sécurité démocratique en Europe

Rolf Ekéus

Haut Commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales

Je suis heureux de l'occasion qui m'est donnée de prendre la parole à la présente conférence. Le cinquième anniversaire de l'entrée en vigueur de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales est un événement qui se prête de façon idéale au partage de nos réflexions sur ses succès et les nouveaux défis à relever. Cet événement m'incite également à formuler certaines observations sur le lien entre la Convention-cadre et mon mandat de Haut Commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales.

Comme on le sait, mon mandat, tel qu'il est défini par le document de conclusion d'Helsinki de 1992, découle de la dimension politico-militaire de l'OSCE. Mon action vise à prévenir les conflits violents déclenchés par des situations mettant en jeu des minorités nationales. Plus précisément, j'étudie les relations interethniques entre les majorités et les minorités afin de déceler et de chercher à résoudre les tensions qui peuvent se transformer en conflit au sein de la zone de l'OSCE, compromettant la paix et la stabilité ou les relations amicales au sein des Etats ou entre les Etats de l'OSCE. Un mandat aussi large me rapproche des buts envisagés sous un autre angle dans le contexte des dispositions de forme et de fond de la Convention-cadre. Son préambule rappelle que «les bouleversements de l'histoire européenne ont montré que la protection des minorités nationales est essentielle à la stabilité, à la sécurité démocratique et à la paix du continent.»

Rappelons que pour le Haut Commissaire, « la protection des minorités nationales », comme le veut le titre de la Convention-cadre, n'est pas en soi le but de son mandat. Je vois plutôt la protection comme un moyen d'atteindre mon objectif prioritaire, à savoir la prévention des conflits violents qui affectent les Etats membres de l'OSCE. Le

mandat ne m'oblige donc pas nécessairement à me ranger aux côtés de la minorité dans des situations de tension entre une majorité et une minorité. Mon rôle, dans ces situations, consiste à prendre en compte tous les intérêts légitimes en jeu. Je ne suis donc pas automatiquement un médiateur pour la minorité, mais il va sans dire que ma mission n'est bien remplie que si toutes les parties en présence connaissent et respectent les droits des minorités. Permettez-moi, dans ce contexte, de rappeler à quel point la Convention-cadre est liée aux engagements de l'OSCE concernant la dimension humaine et s'en inspire. Comme l'indique le préambule de la Convention-cadre, les sources d'inspiration qui ont présidé à son contenu sont notamment les engagements relatifs à la protection des minorités nationales énoncés dans la Convention européenne des Droits de l'Homme, les instruments des Nations Unies et les documents de ce qui était alors la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe.

Qui plus est, pour les rédacteurs de la Convention-cadre, la référence aux engagements pertinents de l'OSCE représentait bien plus qu'une simple «inspiration». La déclaration de Vienne, adoptée par les Chefs d'Etat et de Gouvernement du Conseil de l'Europe en 1993, chargeait le Comité des Ministres d'élaborer, dans un délai minimum, une Convention-cadre précisant les principes que les parties contractantes s'engagent à respecter, afin d'assurer la protection des minorités nationales. Comme le souligne avec pertinence le rapport explicatif de la Convention-cadre, la référence aux engagements de l'OSCE reflétait «le désir 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».

La fusion des engagements politiques dans des règles juridiquement contraignantes a eu pour effet notable de créer une synergie multidimensionnelle. En ma qualité de Haut Commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales, je me réfère aux normes de la Convention-cadre non seulement vis-à-vis des Etats Parties mais aussi d'autres Etats membres de l'OSCE. Les engagements politiques, tels qu'ils s'expriment dans le langage juridique de la Convention-cadre, me permettent de renforcer les recommandations que j'adresse aux Etats qui n'en sont pas partie. C'est ainsi que la Convention-cadre est devenue un «instrument commun pour la protection des minorités nationales», comme l'illustre le thème abordé ce matin. Depuis l'adoption de la Convention-cadre, une nouvelle synergie entre mon mandat et les dispositions de la Convention s'est développée et d'autres encore pourraient être étudiées et mises en œuvre. Les domaines de synergie actuelle et future appellent certains commentaires.

Conformément à son mandat, le Haut Commissaire sur les minorités nationales n'a pas de pouvoirs reconnus en matière de normalisation ou d'interprétation des engagements de l'OSCE concernant la dimension humaine et la gouvernance démocratique. Toutefois, concrètement, il lui faut clarifier les normes dans le domaine des minorités nationales, en particulier lorsqu'il examine avec les gouvernements les modalités et recommandations spécifiques concernant la réglementation, la conception des politiques et la prise de décisions administratives au niveau national. Ces considérations pratiques sont à l'origine de l'élaboration, avec le concours d'experts indépendants, de recommandations telles que :

- les Recommandations de la Haye relatives au droit à l'éducation des minorités nationales en 1996;
- les Recommandations d'Oslo concernant les droits linguistiques des minorités nationales en 1998 et
- les Recommandations de Lund sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique en 1999.

Compte tenu de l'importance d'assurer aux minorités nationales un réel accès aux médias et des difficultés y afférentes, j'ai invité plusieurs experts indépendants, internationalement reconnus, à élaborer des Lignes directrices pour les décideurs sur l'emploi des langues minoritaires dans les médias audiovisuels. Ces Lignes directrices s'appuient sur des normes internationales pertinentes ainsi que sur des exemples de bonnes pratiques tirés en partie d'une étude que j'ai commandée l'année dernière et qui passe en revue les pratiques nationales dans la région de l'OSCE. Lors d'une conférence qui a eu lieu la semaine dernière, les 24 et 25 octobre à Baden, près de Vienne, ont été présentées et examinées les Lignes directrices sur l'emploi des langues minoritaires dans les médias audiovisuels.

Ces recommandations et Lignes directrices n'établissent pas de nouvelles normes mais sont l'expression de bonnes pratiques. Elles me servent essentiellement de guide et de référence dans mes discussions avec les gouvernements. Elles peuvent donc être utiles aux décideurs. Plus ces Lignes directrices coïncident et s'harmonisent avec les avis du Comité consultatif et les résolutions du Comité des Ministres, plus la synergie est forte, et elle est d'autant plus forte lorsqu'on se rend compte que mon mandat m'impose d'intervenir au stade le plus précoce possible en cas de tensions mettant en jeu des minorités nationales, alors que les dispositions prévues par la Convention-cadre (avis suivis de résolutions) sont des mesures plus réactives pour l'application de ce traité. En somme, lorsque des Lignes directrices et des interprétations cohérentes sont émises par deux organes distincts et, à des stades tout à fait différents, elles se renforcent et se complètent et acquièrent une légitimité. Ainsi, la Convention-cadre, qui a un rôle protecteur, a aussi des effets préventifs, et, mon mandat, qui est de prévenir les conflits, a un fort impact sur la protection des minorités nationales.

Les recommandations et Lignes directrices, sur lesquelles je m'appuie et que je cherche à mettre en œuvre en concertation avec les Etats de l'OSCE, ont déjà été largement intégrées dans les avis du Comité consultatif de la Convention-cadre; elles l'ont été aussi dans les avis concernant la portée de la notion même de «minorité», dont les groupes au statut non reconnu (les minorités dites «nouvelles» par exemple), les conséquences de la distinction entre citoyens et non citoyens pour la jouissance des droits et libertés des minorités, le degré d'engagement de l'Etat-parent vis-à-vis des minorités-parentes au vu du rôle primordial de l'Etat où réside la minorité dans la protection des droits des minorités et les aspects socio-économiques des relations interethniques, surtout concernant l'emploi et plusieurs autres questions clés.

La promotion de la ratification des instruments relatifs aux minorités nationales est un autre domaine où notre synergie doit être renforcée. Personnellement, dans le cadre de

mon dialogue avec les autorités nationales, je soulève régulièrement la question de la ratification de la Convention-cadre et de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Je suis convaincu que nous devrions redoubler d'efforts pour encourager les Etats à ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme. Il a le mérite d'offrir un recours auprès de la Cour européenne des Droits de l'Homme en cas de violation alléguée du droit de ne pas faire l'objet d'une discrimination fondée notamment sur «l'appartenance à une minorité nationale», la couleur, la religion, l'origine, etc. Du point de vue des personnes appartenant à une minorité nationale, le Protocole n° 12 crée une possibilité de recours de caractère spécifique. En liaison avec la nécessité d'assurer un recours interne effectif, comme l'énonce l'article 13 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, le Protocole n° 12 élargit le champ des possibilités de recours au niveau international.

Monsieur le Président, en conclusion, permettez-moi de dire que la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, tout comme son aîné de trois ans seulement - le Haut Commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales - suivent différentes voies, respectivement la protection et la prévention, mais tendent vers un même but : la stabilité et la sécurité démocratiques en Europe. Leur synergie les renforcent l'un et l'autre et conduit à des résultats prometteurs.

La Convention-cadre dans le contexte du Conseil de l'Europe

Boriss Cilevičs

Membre de la Commission des Affaires juridiques et des Droits de l'Homme, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

1. Importance historique de la Convention-cadre

Depuis sa création, le Conseil de l'Europe joue un rôle de premier plan dans l'élaboration de normes relatives aux droits des minorités. Le premier texte dans ce domaine a été adopté par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dès 1957 (Résolution 136 (1957) « Situation des minorités nationales en Europe »). L'Assemblée a aussi adopté des résolutions sur ce sujet en 1958, en 1959 et en 1961.

Cela étant, les travaux du Conseil de l'Europe n'ont eu qu'une efficacité limitée, essentiellement parce que, comme l'a parfaitement formulé John Packer qui, au milieu des années 90 lorsqu'il s'est intéressé à la principale caractéristique de la notion de droits des minorités, ni le contenu de ces droits, ni leur titulaire ne sont clairement définis. C'est pourquoi le cadre conceptuel des droits des minorités est demeuré largement conforme à la vieille notion de droits des minorités comme privilèges spéciaux qu'un Etat pourrait accorder volontairement à certains groupes, en règle générale, sous la pression d'un Etat-parent voisin. Cette interprétation sélective qui considère en fait les droits des minorités comme allant au-delà des droits fondamentaux de l'homme qui sont universels a caractérisé tous les anciens systèmes de protection

des minorités, y compris les « traités sur les minorités » adoptés par la Société des nations. Au sein du Conseil de l'Europe également, l'attitude face aux différentes situations des minorités a très largement dépendu du contexte politique concret, du poids politique des Etats visés et de l'efficacité des pressions et des marchandages politiques. Les grands discours sur les droits des minorités ont rarement été suivis de conclusions cohérentes et juridiquement uniformes et de mesures répondant à des situations précises.

L'adoption, dans la première moitié des années 90, de deux instruments, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, a marqué le début d'une nouvelle phase dans la protection des minorités. L'entrée en vigueur de la Convention-cadre, premier instrument juridiquement contraignant consacré aux droits des minorités, a profondément modifié la situation. Le texte adopté et, en particulier, les remarquables travaux du Comité consultatif ont sensiblement clarifié le contenu en évolution constante des droits des minorités et, dans une certaine mesure, ont aussi permis de répondre, bien qu'indirectement, à la question du titulaire du droit.

2. Contenu des droits des minorités

Du point de vue du praticien, le contenu des droits des minorités, telle qu'elle est énoncée dans la Convention-cadre, peut se résumer brièvement comme suit.

2.1. Les droits des minorités font *partie intégrante des droits fondamentaux de l'homme* et ne sont pas des privilèges spéciaux qu'un Etat pourrait choisir d'accorder à certains groupes. En tant que tels, ils doivent être appliqués sans discrimination, c'est-à-dire sans distinction injustifiée et arbitraire.

2.2. Par droits des minorités, il faut entendre des *droits individuels* dont il est toutefois souvent possible de jouir dans la communauté avec d'autres individus. Les droits des minorités ne sont pas, par nature, des droits collectifs.

2.3. La notion de droits des minorités est le pendant du principe fondamental de non-discrimination. On pourrait définir ces droits comme une *deuxième génération, ou un deuxième niveau, de législation non discriminatoire*. Un traitement caractérisé par une égalité formelle suffit à garantir l'égalité mais uniquement dans des situations d'égalité. Le principal objectif tel qu'il est formulé dans la Convention-cadre est *l'égalité pleine et effective*. Les droits des minorités doivent être appliqués lorsqu'un *traitement différent est nécessaire pour garantir l'égalité pleine et effective*. En conséquence, la non-discrimination et l'égalité de traitement ne peuvent servir de prétextes à la non reconnaissance des minorités ni à la négation des droits de ces dernières.

2.4. La Convention-cadre est un traité juridique, non une déclaration politique. Elle est aussi un « *document de principes* »: elle n'énonce que les principes de base de la protection des minorités qui peuvent être appliqués différemment dans les divers Etats en fonction de leur situation particulière. La conformité de ces méthodes concrètes à la lettre et à l'esprit de la Convention-cadre est vérifiée par

l'intermédiaire de procédures de suivi menées par un organe spécialisé compétent et améliorée grâce à un dialogue permanent, des concertations avec toutes les parties intéressées et la prise en compte des bonnes pratiques.

2.5. L'aspect essentiel de la conception moderne des droits des minorités est le *principe de participation des minorités à la prise de décision* concernant des questions qui les concernent directement. Bon nombre des conditions qui figurent dans les dispositions de la Convention-cadre doivent être interprétées «*de bonne foi*» : elles ne doivent pas servir de prétexte au refus d'accéder aux requêtes des minorités mais être considérées comme une obligation de tenir compte des points de vue de celles-ci. Les droits inscrits dans la Convention-cadre ne devraient pas être imposés automatiquement, les personnes appartenant à des minorités doivent avoir le droit de choisir d'être traitées différemment ou non. Il est capital de veiller à ce que ce choix soit libre, qu'il ne soit pas fait sous la pression du gouvernement et qu'il n'en résulte pas d'inconvénient.

3. Les droits des minorités: qui en est titulaire?

Etant donné que les droits des minorités sont considérés comme faisant partie intégrante des droits fondamentaux de l'homme, ils doivent être réalisés sans aucune discrimination. De ce point de vue, l'approche largement répandue, il y a peu encore, au Conseil de l'Europe, à savoir la distinction entre d'une part, les minorités «traditionnelles» ou «historiques» et, d'autre part, les «minorités de migrants» doit faire l'objet d'un réexamen approfondi.

De fait, le champ d'application de la Convention-cadre demeure probablement l'aspect le plus complexe et le plus sensible politiquement. Un certain nombre d'Etats Parties ont, lors des déclarations qu'ils ont faites à l'occasion de la ratification, précisé les groupes particuliers qui doivent bénéficier de la protection prévue par la Convention. Ces déclarations comprennent soit des définitions découlant de la proposition figurant dans la Recommandation 1201 (1993)¹ de l'Assemblée parlementaire, soit les listes des groupes précis résidant sur le territoire d'un Etat Partie à la Convention-cadre ; dans certains cas aussi, les Etats ont tout simplement refusé d'admettre l'existence, sur leur territoire, de minorités nationales au sens de la Convention-cadre.

Trois grands problèmes relatifs au champ d'application de la Convention-cadre peuvent faire l'objet d'une mention spéciale.

3.1. Premièrement, la cohérence avec le mécanisme de protection des minorités de l'Organisation des Nations Unies. Tous les Etats Parties à la Convention-cadre sont aussi Parties au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à ce titre, sont liés par son article 27 sur les droits des minorités. Le champ d'application de cette disposition est déterminé par l'Observation générale n° 23 (1994) du Comité des droits de l'homme de l'ONU. Comme on le sait, cette observation exclut

¹ Recommandation 1201 (1993) de l'Assemblée parlementaire sur un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur les droits des minorités

expressément la possibilité de limiter l'exercice des droits prévus à l'article 27 du Pacte international. Il serait regrettable que les normes européennes relatives à la protection des minorités semblent plus restrictives, de par leur caractère, que les normes universelles d'autant que, comme indiqué ci-dessus, l'article 27 du Pacte international lie tous les Etats Parties à la Convention-cadre.

3.2. Le deuxième problème est de nature juridique. Comme indiqué ci-dessus, la Convention-cadre considère les droits des minorités comme des droits individuels alors que la définition donnée dans la Recommandation 1201 évoque les droits d'un groupe – une minorité est définie comme un groupe dans son ensemble, ce qui rend l'application pratique de cette définition pour le moins délicate. Dans la pratique, il arrive souvent qu'une partie des personnes appartenant à un certain groupe minoritaire vive dans un pays donné depuis des siècles alors que de nombreux autres membres du même groupe sont arrivés dans le pays relativement récemment. Par exemple, plus de 40% des Russes de souche en Lettonie ont été enregistrés comme citoyens sur la base de la notion de « rétablissement de la citoyenneté », ce qui signifie que leurs ancêtres ont vécu en Lettonie pendant des siècles. Entre-temps, près de 60% des Russes de souche sont arrivés en Lettonie après la seconde guerre mondiale. Se pose alors la question, dans ce cas comme dans un certain nombre de cas analogues, de savoir s'il est approprié de refuser la protection accordée par la Convention-cadre à un certain nombre de personnes qui remplissent toutes les conditions voulues même en vertu de la définition de la Recommandation 1201, uniquement parce que d'autres membres du même groupe sont arrivés dans le pays plus tard.

3.3. Il se peut que le principal problème soit directement lié au caractère universel des droits fondamentaux de l'homme et au principe de non-discrimination. Les droits des minorités, en tant que partie intégrante des droits fondamentaux de l'homme, doivent être mis en œuvre sans discrimination. Seul le critère de citoyenneté est en fait expressément exclu de la liste des motifs interdisant d'opérer une distinction qui figure dans un certain nombre d'instruments internationaux relatifs à la lutte contre la discrimination (voir par exemple le paragraphe 2 de l'article 1^{er} de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale). Les conditions préalables supplémentaires qui pourraient s'ajouter à celle de la citoyenneté pour que les droits des minorités puissent s'exercer, donne lieu à des préoccupations légitimes concernant la violation du principe de l'égalité des citoyens. Cela étant, même pour ce qui est des critères de citoyenneté, Asbjørn Eide a suggéré une approche efficace dans le document de travail qu'il a élaboré pour le groupe de travail de l'ONU sur les minorités. Il examine, article après article, les dispositions relatives aux droits des minorités de la Déclaration des Nations Unies de 1992 sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques pour analyser les cas dans lesquels la restriction des droits des minorités aux seuls citoyens est discriminatoire. Il est clair que la plupart des dispositions de la Convention-cadre devraient aussi s'appliquer à toutes les personnes appartenant à des minorités pour la simple raison qu'elles transposent en fait les principes fondamentaux de l'égalité,

de la liberté d'expression, de la liberté d'association, etc. à des situations spécifiques.

Le bilan des travaux du Comité consultatif nous amène aux conclusions suivantes. Les Etats ont, de fait, une marge d'appréciation pour ce qui est de définir les personnes et les groupes qui doivent bénéficier d'une protection en tant que minorités nationales sur leur territoire. Ce droit doit toutefois être exercé conformément aux principes généraux de la non-discrimination, en concertation avec les intéressés, et aucune distinction arbitraire ou injustifiée ne peut résulter de cette décision.

L'évolution des textes adoptés par l'Assemblée parlementaire illustre cette conception. Dans sa Recommandation 1492 (2001)², l'Assemblée confirme sa position s'agissant de la définition d'une minorité proposée dans la Recommandation 1201 (1993). La dernière Recommandation, (Recommandation 1623 (2003))³ ne renvoie cependant plus à la Recommandation 1201 (1993) ni à la nécessité d'adopter une définition.

4. Evolution de la protection des minorités au sein du Conseil de l'Europe : principaux problèmes et enjeux

4.1. L'un des grands projets inscrit à l'ordre du jour du Conseil de l'Europe consiste à rendre la Convention-cadre véritablement universelle en Europe et juridiquement contraignante pour tous les Etats membres. Même si le nombre de signatures et de ratifications a rapidement dépassé les prévisions les plus optimistes, sept Etats signataires ont considérablement retardé leur ratification et trois Etats membres du Conseil de l'Europe n'ont pas encore signé la Convention-cadre à ce jour.

Dans un certain nombre de recommandations, l'Assemblée parlementaire engage tous les Etats membres à signer et/ou à ratifier, au plus vite, et sans réserves ni déclarations la Convention-cadre. Dans sa Recommandation 1492 (2001), l'Assemblée parlementaire n'a pas hésité à demander aux Etats qui n'ont pas signé la Convention, notamment la France et la Turquie, de mettre leur Constitution en harmonie avec les normes européennes en vigueur, afin de lever tout obstacle à la signature et à la ratification de la Convention.

Dans sa dernière Recommandation 1623 (2003), l'Assemblée parlementaire est allée plus loin et a suggéré certaines mesures pratiques pour encourager les Etats membres à ratifier la Convention-cadre dans les meilleurs délais. Elle a notamment recommandé au Comité des Ministres d'envisager la tenue de « tours de table » sur la signature et la ratification de la Convention-cadre, en s'inspirant des efforts qui avaient été faits pour encourager la ratification rapide de la Charte sociale et de la Charte sociale révisée. De plus, l'Assemblée parlementaire a reconnu que le refus persistant de signer ou de ratifier la Convention-cadre ainsi que de mettre en œuvre ses normes devrait faire l'objet d'une attention particulière dans le cadre des procédures de suivi du Conseil de l'Europe.

² Recommandation 1492 (2001) de l'Assemblée parlementaire sur les droits des minorités

³ Recommandation 1623 (2003) de l'Assemblée parlementaire sur les droits des minorités

Reste à voir si le Comité des Ministres appuiera les efforts faits par l'Assemblée parlementaire pour élever le rang de la Convention-cadre dans la «hiérarchie» des instruments du Conseil de l'Europe et promouvoir activement sa ratification par tous les Etats membres.

L'élargissement du champ d'application de la Convention-cadre, conformément au principe de non-discrimination peut aussi contribuer à rendre ce texte véritablement universel. On ne peut que constater les succès plus que limités dans ce domaine. Bien que l'Assemblée parlementaire ait plus d'une fois invité les Etats Parties à supprimer toute réserve et déclaration restrictive, aucun d'entre eux ne l'a fait à ce jour. En attendant que ce soit le cas, le point de vue de l'Assemblée parlementaire sur les réserves qui accompagnent la signature de la Convention-cadre par la Belgique mérite que l'on y prête attention. Dans sa Résolution 1301 (2002)⁴, l'Assemblée parlementaire a estimé que cette réserve, si elle était maintenue lors de la ratification, pourrait être considérée comme une violation de la Convention de Vienne sur le droit des traités qui interdit aux Etats de formuler des réserves vidant la Convention-cadre de son sens.

Il pourrait être très utile, pour renforcer le mécanisme de la Convention-cadre, de compléter le dialogue continu entre le Comité consultatif et les Etats Parties par une procédure juridique visant à analyser de manière plus approfondie le respect des réserves et des déclarations formulées par les Etats Parties aux fins de la Convention-cadre au moment où l'instrument de ratification de la Convention-cadre est déposé. Cela est particulièrement important, à l'heure où certains Etats signataires, comme la Lettonie, envisagent de formuler des réserves sur le fond lors de la ratification.

Un dernier but ambitieux pourrait être défini comme suit : la ratification ainsi que la mise en œuvre satisfaisante de la Convention-cadre devraient devenir une condition préalable nécessaire à l'adhésion au Conseil de l'Europe, comme c'est aujourd'hui le cas avec la Convention européenne des Droits de l'Homme et son 6^e Protocole.

4.2. La procédure actuelle de suivi de la Convention-cadre a un caractère juridique mais non judiciaire. Les avis du Comité consultatif reposent sur une analyse juridique rigoureuse et détaillée mais ne sont toutefois pas, en tant que tels, contraignants pour les Etats Parties. Le soutien politique que le Comité des Ministres accorde à ces avis demeure leur principale force.

Dans l'absolu, nous devrions nous efforcer de rendre les droits inscrits dans la Convention-cadre justiciables. En d'autres termes, les personnes appartenant à des minorités devraient avoir une possibilité d'invoquer ces droits devant les tribunaux.

Dans la réalité, la tâche ne sera pas facile dans un avenir proche. Bien que la Cour européenne des droits de l'homme dispose d'éléments de jurisprudence pertinents, au-delà de l'« affaire linguistique belge » de 1968 qui est souvent citée, elle est naturellement liée par les dispositions de la Convention européenne des droits de

⁴ Résolution 1301 (2002) de l'Assemblée parlementaire sur les droits des minorités

l'homme et non par celles de la Convention-cadre. En raison du libellé de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), la Cour n'a guère la possibilité d'invoquer les normes relatives aux droits des minorités. Certains arrêts, en particulier dans les affaires *Sidiropoulos c. Grèce* (1998) ou *Podkolzina c. Lettonie* (2002), ont sensiblement contribué à l'interprétation de certains droits des minorités. Entre-temps, certains autres arrêts, comme les arrêts *Chapman c. Royaume-Uni* (2001) ou *Gorzelik c. Pologne* (2002), ont provoqué un certain mécontentement parmi les défenseurs des droits des minorités.

Il est probable que la situation changera une fois que le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme sera entré en vigueur. Malheureusement, le peu d'empressement que les Etats mettent à ratifier ce Protocole ne laisse pas d'être préoccupant.

Dans l'intervalle, certaines mesures intérimaires pourraient améliorer la situation.

Dans sa Recommandation 1623 (2003), l'Assemblée parlementaire propose de nouveau de donner mandat à la Cour européenne des droits de l'homme pour donner des avis consultatifs sur l'interprétation de la Convention-cadre. La Cour elle-même, dans son avis, a prévu une telle possibilité bien que sans grand enthousiasme.

Une autre mesure importante également suggérée dans la dernière recommandation de l'Assemblée parlementaire vise à encourager le Comité consultatif à examiner des questions thématiques à propos desquelles il formulerait ses observations à ce sujet.

Si elles sont loin de mettre en place une véritable procédure de plainte individuelle, les deux mesures précitées faciliteraient néanmoins l'interprétation uniforme des dispositions de la Convention-cadre et rendraient l'examen de situations et de cas concrets plus efficace.

4.3. Une autre tâche urgente consiste à améliorer la coopération et la synergie entre les différents organes du Conseil de l'Europe traitant des questions relatives à la protection des minorités.

Etant donné le rôle central de la Convention-cadre dans le système de protection des minorités mis en place par le Conseil de l'Europe, toute compétition est de toute évidence injustifiée.

La tâche n'est pas facile d'autant que la protection des minorités est un problème multiforme. Au sein de l'Assemblée parlementaire en particulier, au moins cinq commissions différentes, traitent des divers aspects de la protection des minorités : la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, la Commission des questions politiques, la Commission de la culture, de la science et de l'éducation, la Commission des migrations, des réfugiés et de la population et enfin et elle n'est pas négligeable, la Commission de suivi. L'Assemblée parlementaire a rejeté, il y a plusieurs années, une proposition tendant à créer une sous-commission spéciale sur les minorités nationales, précisément par crainte de voir une sous-commission de ce type

priver plusieurs autres commissions de la possibilité de traiter d'un certain nombre de questions essentielles relevant de leur compétence.

Le problème est encore plus urgent s'agissant de la coordination des activités de plusieurs organes, et ce, au-delà de l'Assemblée parlementaire. Il est essentiel de développer encore la complémentarité entre la Convention-cadre et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et entre le Comité consultatif et le Comité d'experts de la Charte. (Je ne m'attarderais pas sur cette question qui sera abordée par Robert Dunbar de façon détaillée).

J'ai déjà parlé des effets positifs que devrait avoir l'entrée en vigueur du Protocole n° 12 à la Cour européenne des Droits de l'Homme sur les deux approches et procédures. Toutefois, pour qu'il en soit ainsi, il est essentiel de parvenir à une compréhension uniforme des droits des minorités en tant qu'éléments légitimes du programme de lutte contre la discrimination.

La coopération actuelle entre le Comité consultatif et la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) semble insuffisante et devrait être renforcée.

Le groupe de spécialistes sur les Rom et les autres organes traitant plus particulièrement des questions relatives aux Rom pourraient aussi coopérer plus étroitement avec le Comité consultatif. Une approche particulariste des problèmes des Rom en dehors du contexte général de la protection des minorités ne saurait être efficace. (On pourrait rappeler à ce sujet la récente décision de l'Assemblée parlementaire de rejeter une proposition tendant à élaborer une convention spéciale sur les droits des Rom. Dans sa Recommandation 1623 (2003), l'Assemblée parlementaire appelle les Etats Parties à veiller tout particulièrement à donner aux minorités Rom, qui sont très vulnérables, la possibilité de bénéficier pleinement de la protection prévue par la Convention-cadre.)

Enfin, le rôle du Comité consultatif pourrait être institutionnalisé dans le cadre des procédures de suivi menées par l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres, ce qui lui permettrait notamment d'avoir un certain rôle auprès des Etats qui n'ont pas encore ratifié la Convention-cadre.

4.4. Enfin, une meilleure synergie entre le Conseil de l'Europe et d'autres institutions européennes devrait être favorisée.

La coordination avec l'OSCE est réellement compliquée tout d'abord en raison des différentes priorités fixées par les deux institutions en matière de protection des minorités. Pendant des années, le Haut Commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales a été considéré comme le mécanisme le plus efficace pour traiter des différends relatifs aux minorités et il en a véritablement été ainsi. Toutefois, en vertu de son mandat le Haut Commissaire peut intervenir non pas lorsque les droits des minorités sont bafoués mais uniquement lorsque les violations de ces droits peuvent, de son avis, donner lieu à de violents conflits.

Malgré cela, à la fin des années 90, l'ancien commissaire, M. van der Stoep, a de plus en plus eu recours à des arguments juridiques dans son dialogue avec les Etats membres de l'OSCE. Toutefois, cette stratégie semble désormais appartenir au passé. De plus, il semble que lorsqu'il dialogue avec les Etats, le Haut Commissaire de l'OSCE renvoie rarement, si ce n'est jamais, aux excellentes recommandations (celles de la Haye, d'Oslo et de Lund) élaborées sous les auspices de son bureau. Il semblerait que les priorités et les tâches que lui a confiées l'OSCE soient aujourd'hui différentes. C'est pourquoi le Conseil de l'Europe doit prendre la direction des choses pour assurer le respect des normes relatives à la protection des minorités en Europe.

L'amélioration de l'efficacité de la coopération avec les organisations sous-régionales, comme le Conseil des Etats de la mer Baltique, l'Initiative centre-européenne, voire la Communauté des Etats indépendants, est aussi inscrite à l'ordre du jour. Toutes ces organisations ont leurs propres instruments et/ou organismes de protection des minorités et une synergie avec le Conseil de l'Europe pourrait renforcer leur efficacité.

Il semble toutefois que le développement de la coopération avec l'Union européenne soit prioritaire. Dans sa Recommandation 1623 (2003), l'Assemblée parlementaire recommande au Comité des Ministres de prendre les mesures nécessaires pour poursuivre la coopération avec l'Union européenne afin de mener des politiques communes dans le domaine considéré, y compris dans le cadre du processus d'élargissement en cours et de l'évaluation par la Commission européenne des mesures prises par les pays candidats.

L'Union européenne ne dispose pas de son propre système de protection des minorités. Pourtant, « le respect et la protection des minorités » font partie des critères d'élargissement fixés à Copenhague. La question est de savoir comment le respect de ce critère par les Etats candidats est évalué. L'Union européenne n'a à sa disposition ni les instruments ni les institutions ni les procédures ni les experts pour mener une analyse de qualité.

Deux réponses aux questions parlementaires relatives à l'interprétation des critères relatifs à la protection des minorités fixés à Copenhague, données par deux membres de la Commission européenne, illustrent bien la situation. En mai 2001, le Commissaire Reding écrivait «pour évaluer les progrès faits par les pays candidats en ce qui concerne ce critère, la Commission est particulièrement attentive au respect et à la mise en œuvre des divers principes énoncés dans la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales». En mars 2002, le Commissaire Verheugen, bien que renvoyant aussi à la Convention-cadre, déclarait que tous les Etats adhérents satisfaisaient au critère en question même si la Lettonie n'avait pas encore ratifié la Convention-cadre.

On devrait se demander comment la Commission européenne est arrivée à cette conclusion alors que la véritable procédure de suivi de la mise en œuvre de la Convention-cadre n'a pas encore pu commencer. Bien que, dans ses rapports périodiques, la Commission européenne se soit occasionnellement inspirée des avis du Comité consultatif, l'évaluation se ramène souvent à un pur marchandage politique, ce

qui affaiblit sans nul doute l'ensemble du mécanisme de la Convention-cadre et réduit son importance, exprimant ainsi une adhésion de pure forme à la protection des minorités en Europe. Le Conseil de l'Europe pourrait jouer un rôle beaucoup plus important dans ce processus d'autant que les deux organisations ont su, ces dernières années, coopérer efficacement pour mettre en œuvre des projets utiles.

Toujours est-il que les principes de la Convention-cadre ne sont pas totalement sans intérêt par rapport à la législation de l'Union européenne. Bien que les droits des minorités ne soient pas directement mentionnés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, cette dernière comprend une disposition contre la discrimination. Si l'on admet que les droits des minorités appartiennent, par nature, à la deuxième génération de la législation anti-discriminatoire, ils deviennent pertinents : la négation des droits des minorités, dans certaines conditions, peut être considérée comme une discrimination interdite par la Charte.

De plus, la notion de discrimination indirecte énoncée dans la Directive de l'Union européenne 2000/43/CE relative à l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (« une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes d'une race ou d'une origine ethnique donnée par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un objectif légitime et que les moyens de réaliser cet objectif ne soient appropriés et nécessaires ») va dans le sens de l'interprétation que la Convention-cadre donne des droits des minorités comme moyen de parvenir à une égalité pleine et effective. En conséquence, la jurisprudence à laquelle donnera lieu la directive pourrait ouvrir la voie à une plus grande cohérence avec les normes du Conseil de l'Europe en matière de protection des minorités.

5. Conclusions

Je pense que nous avons de bonnes raisons d'être fiers de la contribution du Conseil de l'Europe au développement de la protection des minorités. Pour la première fois dans l'histoire, ce ne sont pas des déclarations politiques ni les opérations de propagande et les pressions des Etats ou des minorités qui nous permettent d'évaluer objectivement le respect des droits des minorités dans tel ou tel pays mais uniquement une analyse juridique professionnelle et impartiale menée par des organes compétents du Conseil de l'Europe.

La prise en compte de la diversité ethnoculturelle croissante dans les sociétés européennes est l'un des grands défis auxquels le Conseil de l'Europe est aujourd'hui confronté. Notre principale mission est de faciliter un dialogue constructif entre les organes compétents du Conseil de l'Europe et toutes les parties intéressées, gouvernements et minorités. Ce dialogue, fondé sur le respect mutuel, la tolérance, la coopération et la participation effective des minorités concernées est le seul moyen de trouver, dans chaque pays, des solutions concrètes conformes aux principes généraux des droits des minorités, lesquels font partie intégrante des droits fondamentaux de l'homme.

Commentaires : Les liens entre le Convention-cadre et la Charte des langues

Robert Dunbar

Maître Assistant, Université de Glasgow

Permettez-moi de commencer par remercier le Comité d'organisation de m'avoir aimablement invité à intervenir aujourd'hui à la suite du document enrichissant et plein de réflexions intéressantes de M. Cilevičs. C'est un plaisir pour moi que de m'adresser à un public aussi prestigieux.

Comme M. Cilevičs l'a fait observer à juste titre, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (la «Convention-cadre») est l'un des deux instruments adoptés pendant la première moitié des années 1990 sous les auspices du Conseil de l'Europe, qui traite globalement des questions relatives aux minorités. L'autre document est, comme il l'a fait remarquer, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (la «Charte des langues»). L'un des principaux problèmes ou enjeux recensés par M. Cilevičs en ce qui concerne l'évolution future de la protection des minorités au sein du Conseil de l'Europe est d'améliorer la coopération et la synergie entre les différents organes de surveillance de l'organisation. C'est pourquoi, il a en particulier mentionné la nécessité impérieuse de développer la complémentarité entre le Comité consultatif, c'est à dire l'organe chargé de vérifier que les Etats se conforment à leurs obligations en vertu de la Convention-cadre, et le Comité d'experts, c'est-à-dire l'organe chargé de cette tâche dans le cadre de la Charte des langues.

Il s'agit là d'un objectif que personne ne remettra en cause, et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, il va sans dire que la Charte des langues et la Convention-cadre présenteront un intérêt pour les membres des mêmes groupes dans les Etats Parties aux deux instruments et que certains thèmes des deux traités se chevauchent. Deuxièmement, un nombre important d'Etats, seize actuellement, sont parties aux deux traités. Douze de ces seize membres ont soumis un premier rapport étatique comme prévu par les deux traités et le processus d'examen de ces rapports est achevé ou le sera sous peu pour neuf pays. Troisièmement, comme nous venons de le laisser entendre, les deux traités ont des mécanismes de respect des engagements très semblables: ils prévoient tous les deux un système de rapports étatiques dans le cadre duquel ces rapports sont examinés par des experts indépendants, le Comité consultatif pour la Convention-cadre et le Comité d'experts pour la Charte des langues.

Si la sélection et la composition des deux Comités sont légèrement différentes, chaque Comité a mis au point des méthodes de travail analogues et, de mon point de vue, novatrices et efficaces. Il convient en particulier de noter ici les vastes compétences dont disposent les deux Comités pour recevoir et solliciter des informations de sources non officielles, en particulier d'ONG actives dans le domaine des questions relatives aux minorités et aux droits de l'homme. Les visites «sur le terrain» sont aussi importantes: des membres des Comités se rendent effectivement dans le pays faisant

l'objet du suivi pour y rencontrer des fonctionnaires et des représentants de la société civile. Il ne fait pas de doute que la capacité à recevoir des informations de sources très diverses et la possibilité de se rendre dans les Etats pour se faire directement une idée de ce qui s'y passe réellement et engager un dialogue dynamique avec des fonctionnaires et des représentants d'organisations locales ont permis de considérablement accroître le volume d'informations mis à la disposition des deux Comités qui ont ainsi pu élargir et approfondir leur connaissance de la législation, de la politique et de la pratique des Etats, comme en témoigne le degré de qualité généralement très élevé de leurs rapports.

Il convient enfin de noter que l'objectif d'une coopération plus étroite entre le Comité consultatif et le Comité d'experts est facilité par les règlements intérieurs des deux Comités selon lesquels chaque Comité peut, le cas échéant, coopérer et échanger des informations avec l'autre et avec d'autres organes du Conseil de l'Europe disposant d'une expertise pertinente.

Cela étant, compte tenu du peu de temps dont je dispose, je souhaiterais étudier certains des obstacles théoriques et pratiques qui réduisent les possibilités de réaliser l'objectif louable d'une meilleure coopération et synergie entre les deux Comités mais également suggérer des domaines dans lesquels cette coopération pourrait être extrêmement fructueuse et efficace.

Le principal obstacle à une coopération plus étroite réside dans les différences que présentent la Charte des langues et la Convention-cadre sur des points importants. Ces différences relèvent de trois catégories: objectifs généraux et principes fondamentaux, structure et normes juridiques détaillées.

Objectifs généraux

En ce qui concerne les objectifs généraux et les principes fondamentaux, les deux instruments diffèrent de par leurs priorités. L'objectif primordial de la Convention-cadre tel qu'énoncé dans son préambule est simplement «la protection effective des minorités nationales et des droits et libertés des personnes appartenant à ces dernières». Cela dit, la protection des minorités nationales renvoie indéniablement à la sauvegarde et au développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cette protection est aussi considérée comme importante pour la paix et la stabilité. Le pluralisme et la diversité culturelle sont assurément aussi reconnus comme des valeurs essentielles mais il s'agit là de deux valeurs parmi d'autres et elles ne constituent peut être pas les bases fondamentales de la protection des minorités.

Dans la Charte des langues, au contraire, l'accent est très fortement mis sur la diversité culturelle et sur le maintien et le développement de la richesse et des traditions culturelles comme objectifs fondamentaux. La préoccupation primordiale n'est pas la protection de groupes, comme les minorités nationales en soi, ni celle des membres de ces minorités à proprement parler, mais les langues régionales ou minoritaires historiques de l'Europe, qui peuvent être parlées par au moins certaines de ces minorités nationales et par leurs membres. Ce point est encore plus clair dans le rapport explicatif selon lequel l'objectif dominant de la Charte est d'ordre culturel; cette

dernière est destinée à protéger et à promouvoir les langues régionales ou minoritaires en tant qu'aspect menacé du patrimoine culturel européen. Il est reconnu, dans le préambule de la Charte des langues, que les autres principes et objectifs fondamentaux de la Convention-cadre, à savoir la promotion des droits de l'homme, des droits des minorités et de la paix et de la stabilité, sont des *conséquences* louables du maintien de la diversité culturelle mais ne sont pas des objectifs fondamentaux en soi, contrairement au maintien de la diversité culturelle.

Une dernière différence importante entre la Charte des langues et la Convention-cadre a trait au contexte historique dans lequel elles ont été élaborées. La Convention-cadre est un produit du début des années 1990 et a certainement été inspirée et influencée par les événements survenus dans l'ex-bloc de l'Est et les activités d'autres organisations internationales en particulier l'OSCE, à l'époque CSCE. Les origines de la Charte des langues sont très différentes et remontent aux efforts déployés au sein du Conseil de l'Europe dans les années 80. Ces initiatives ont été en grande partie motivées par l'inquiétude suscitée par la vulnérabilité de nombreuses langues régionales ou minoritaires historiques de l'Europe, en particulier des Etats de l'ouest du continent qui à l'époque représentaient la majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe. D'une façon générale, les communautés linguistiques touchées n'avaient pas été tellement affectées par les politiques répressives de l'Etat qui ont donné lieu à des violations massives des droits de l'homme ni par de graves conflits ethniques. L'essentiel des travaux consacré à la Charte des langues a été mené par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe («CPLRE») dans les années 80 qui a en fait élaboré et présenté son projet de charte avant les bouleversements spectaculaires survenus en Europe centrale et orientale.

Structure

En ce qui concerne leur structure générale, la Charte des langues et la Convention-cadre présentent certaines similitudes. Cela étant, elles présentent aussi d'importantes différences non seulement du point de vue du contenu des dispositions de fond, sur laquelle je reviendrais ultérieurement, mais aussi du point de vue de leur structure, comme en témoigne de toute évidence la partie de la Charte des langues ou le titre de la Convention-cadre qui comprend les normes juridiques plus détaillées, c'est-à-dire la partie III de la Charte des langues et le titre II de la Convention-cadre.

Pour commencer, la Convention-cadre comprend pour l'essentiel des dispositions-programmes définissant certains objectifs que les Etats s'engagent à atteindre et qui laissent à ces derniers une grande marge d'appréciation dans la mise en œuvre. La partie III de la Charte au contraire est beaucoup plus détaillée et bien que ses dispositions laissent aussi aux Etats une certaine latitude en ce qui concerne la mise en œuvre, elles donnent d'une façon générale des orientations plus complètes et peuvent de ce fait se prêter plus aisément à un examen approfondi de la pratique des Etats. Cette différence est importante. Deuxièmement, il importe aussi de noter que bien qu'elle soit plus détaillée, la Charte ne crée aucun droit, individuel ou collectif; les dispositions de la partie III sont d'une manière générale libellées simplement en termes d'obligations pour les Etats. Les dispositions du titre II de la Convention-cadre sont d'une manière générale libellées sous l'angle des droits individuels, ce qui peut avoir des

répercussions lors de l'interprétation des dispositions proprement dites et du suivi du respect des engagements des Etats. Dans la mesure où les droits des minorités sont, comme M. Cilevičs le suggère, interprétés comme des droits individuels, on peut se demander si la Charte s'insère pleinement ou facilement dans un cadre relatif aux droits des minorités. Il importe aussi de ne pas exagérer cet aspect, car il ressort des travaux du Comité d'experts que la mise en œuvre de la Charte peut appeler une législation interne, ce qui peut créer des droits au niveau national.

Une autre distinction importante au niveau de la structure des deux instruments concerne leur champ d'application et cette distinction est double. Premièrement, les dispositions de la Convention-cadre s'appliquent d'une manière générale aux personnes appartenant à une minorité nationale. La Convention-cadre ne définit pas cette expression mais son champ d'application potentiel est vaste et comprendrait certainement les minorités «historiques» établies de longue date sur le territoire d'un Etat et les minorités dites «nouvelles», c'est-à-dire les groupes qui se trouvent sur le territoire d'un Etat du fait d'une immigration plus récente. Par opposition, la Charte des langues ne renvoie pas à des notions comme les «minorités» ou les «minorités nationales» et ne définit en fait pas d'obligations par rapport à des populations, que ce soit des personnes ou des groupes, mais par rapport aux langues elles-mêmes. Comme indiqué plus haut, les obligations imposées en vertu de la Charte des langues auront un effet indirect sur la situation des communautés qui parlent ces langues et sur chacun de leurs membres. Il est clair que contrairement à la Convention-cadre, les personnes et les groupes qui bénéficieront de cette manière indirecte de la protection de la Charte des langues sont des minorités «traditionnelles» ou «historiques» *et non* des minorités «nouvelles». En effet, la protection accordée en premier lieu par la Charte des langues aux langues régionales minoritaires exclut expressément les langues des migrants.

Ici aussi, M. Cilevičs a plaidé en faveur d'une vaste approche des droits des minorités qui, sur la base du principe de non-discrimination, devrait comprendre à la fois les minorités «historiques» et les minorités «nouvelles». J'appuie énergiquement cette suggestion. La Charte des langues s'inscrit-elle en porte-à-faux avec cette approche louable? Pas nécessairement. Elle *n'empêche* pas les Etats d'appliquer des politiques analogues aux langues parlées par les minorités nouvelles; elle exige simplement que certaines mesures fondamentales soient prises en ce qui concerne des communautés linguistiques minoritaires historiques particulièrement vulnérables. Elle sert aussi à nous rappeler que si la distinction entre les minorités «nouvelles» et les minorités «historiques» peut être délicate, différentes communautés minoritaires peuvent être confrontées à différents défis et avoir des aspirations et des besoins divers. Les besoins particuliers des minorités linguistiques historiques les plus vulnérables peuvent ne pas être suffisamment protégés par les dispositions qui figurent dans des instruments comme la Convention-cadre et les dispositions plus précises et complètes qui peuvent exister dans la Charte des langues sont sans doute mieux adaptées à leur situation particulière.

Telle a été en tout état de cause mon expérience lorsque j'ai travaillé avec ces groupes en Grande-Bretagne. Vous savez par exemple que le Gouvernement britannique a adopté une approche très large face à ce que constitue une «minorité nationale» au titre

de la Convention-cadre, ce dont le Comité consultatif et les minorités britanniques elles-mêmes se sont félicités. Comme le concept de «minorité nationale» n'existe pas en droit interne au Royaume-Uni, le gouvernement a décidé de s'appuyer sur une définition du «groupe racial» inscrite dans la principale loi contre la discrimination, à savoir la loi de 1976 sur les relations entre les races (*Race Relations Act 1976*) selon laquelle un groupe racial est défini par la couleur, la race, la nationalité ou les origines ethniques ou nationales sont de toute évidence compris dans cette définition les nouvelles minorités, voire les migrants et les travailleurs immigrés. A la suite cependant d'une affaire de 1986, *Gwynedd County Council c. Jones*⁵, on ne sait pas si des minorités linguistiques historiques comme les locuteurs du gallois, les locuteurs du gaélique écossais, etc., groupes qui ont largement bénéficié de la Charte des langues, constituent un «groupe racial» et partant une «minorité nationale» aux fins de la Convention-cadre.

Dans le rapport qu'il a soumis en vertu de la Convention-cadre, le Royaume-Uni a mentionné des initiatives concernant le gallois, le gaélique, l'irlandais et l'écossais mais la question se pose de savoir si le droit interne autorisait le gouvernement à agir ainsi. Si les minorités linguistiques autochtones ont profité du processus de suivi en vertu de la Convention-cadre, il semble que d'une façon générale elles aient considéré la Charte des langues et non la Convention-cadre comme l'instrument le mieux à même de faire avancer leurs revendications et de répondre à leurs aspirations.

Je souhaiterais examiner brièvement une dernière différence structurelle entre les deux instruments qui peut entraîner des différences dans leur application vis-à-vis des mêmes Etats et rendre en fait la comparaison de leur mise en œuvre plus complexe. Cette différence est la suivante: dans la Convention-cadre, les principes généraux énoncés au titre I et les normes juridiques plus spécifiques qui figurent au titre II devraient s'appliquer à tous les membres de toutes les minorités nationales d'un Etat donné tandis que dans la Charte des langues, seuls les principes généraux de la partie II s'appliquent à l'ensemble des langues régionales ou minoritaires. Les Etats eux-mêmes définissent les langues régionales ou minoritaires qui relèveront des dispositions plus détaillées de la partie III et ils ont une liberté de manœuvre relativement importante pour choisir parmi les nombreuses obligations énoncées dans la partie III celles auxquelles ils souscrivent pour chaque langue. Ainsi, les locuteurs de certaines langues régionales ou minoritaires peuvent, parce qu'ils sont membres d'une minorité nationale, bénéficier de la protection complète de la Convention-cadre mais risquent de ne pas avoir droit à une protection ou de n'avoir droit qu'à une protection limitée en vertu de la partie III de la Charte des langues bien que les dispositions de cette partie tendent à être plus détaillées et de portée plus étendue que celles de la Convention-cadre. Comme indiqué, les locuteurs des langues des minorités «nouvelles» ne bénéficieront que de la Convention-cadre. Pour finir et pour compliquer encore les choses, il se peut que les locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire ne soient pas considérés par un Etat comme appartenant à une minorité nationale, sans doute parce qu'en vertu des critères retenus par l'Etat pour déterminer les minorités nationales, la langue proprement dite peut ne pas être un

⁵ Dans cette affaire si les Gallois dans leur ensemble ont été considérés comme un groupe racial, les Gallois parlant le gallois ne l'ont pas été.

facteur décisif de l'existence d'une minorité nationale, point que nous venons d'étudier en ce qui concerne le Royaume-Uni.

Normes juridiques détaillées

Enfin, en ce qui concerne les normes juridiques qui figurent dans la Charte et la Convention-cadre sur les minorités nationales, on observe certainement des recoupements du point de vue du sujet traité mais le contenu véritable varie considérablement. Faute de temps il est impossible de procéder à une analyse approfondie mais un aperçu de l'enseignement dans les langues minoritaires, que les deux instruments couvrent relativement bien, permettra de se faire une idée du problème. Il convient toutefois de noter que dans de nombreux secteurs, système judiciaire, activités et ressources culturelles et vie économique et sociale par exemple, la Charte des langues impose potentiellement des obligations très précises et nombreuses là où les normes de la Convention-cadre sont soit faibles, soit inexistantes.

L'enseignement est le thème de trois articles de la Convention-cadre et est traité au titre des objectifs et principes généraux de la partie II de la Charte des langues et dans un article très détaillé de la partie III. En ce qui concerne l'enseignement des langues minoritaires ou dans ces langues qui est dispensé aux membres des minorités linguistiques en question, les dispositions de la Convention-cadre sont plus complètes et précises que les obligations et principes généraux énoncés dans la partie II de la Charte des langues mais elles le sont moins que les règles détaillées qui figurent dans l'article pertinent de la partie III de la Charte; là encore les Etats Parties à la Charte ne sont cependant tenus de protéger, en vertu de la partie III, que les langues régionales ou minoritaires qu'ils choisissent eux-mêmes et ils doivent uniquement appliquer trois des onze paragraphes ou alinéas de l'article de la partie III consacré à l'enseignement; il en résulte que les règles de fond qui s'appliquent au même Etat en vertu des deux traités peuvent être très différentes. Lorsque les résultats obtenus par les deux Comités pour les mêmes Etats, des conclusions quelque peu différentes peuvent être dégagées. Je ne pense pas que cette situation résulte au premier chef d'une absence de coopération entre les deux Comités ni de procédures ou de contributions différentes, bien que les sources d'information ne soient pas nécessairement les mêmes, mais plutôt de normes différentes. Ces résultats divergents ne posent donc pas à mon avis nécessairement un problème.

Conclusions

Pour conclure, la suggestion selon laquelle le Comité consultatif de la Convention-cadre et le Comité d'experts de la Charte des langues devraient coopérer ne soulève dans son principe aucune objection et les deux Comités ainsi que leur Secrétariat s'y emploient déjà. Il existe toutefois de très importantes limites à la portée et à la nature de cette coopération. La principale limite vient du fait que les deux instruments, même s'ils sont largement analogues, sont très différents à de nombreux égards. Bien qu'ils soient de toute évidence complémentaires, ils ont des objectifs légèrement différents qui sont, je pense, importants en regard de la vaste question des minorités.

Face à cette réalité, une coopération plus étroite entre les deux Comités devrait à mon avis se concentrer étroitement sur certains domaines fondamentaux. Tout d'abord, les Secrétariats des deux Comités, et les Comités eux-mêmes, fonctionnent sur la base d'un budget très restreint et insuffisant à mes yeux compte tenu de la portée et de l'importance de leurs travaux. Il conviendrait d'augmenter leur budget. Cela étant, il se peut qu'il existe des possibilités de synergies dans le domaine de la collecte d'informations, des travaux de recherche exécutés et de l'accumulation et de la recherche d'informations. Il pourrait être extrêmement utile d'élaborer une base de données commune d'ONG ainsi que d'organes du secteur public, d'administrations locales, régionales et nationales et d'interlocuteurs au sein de ces administrations. Cette base pourrait comprendre les documents soumis par des ONG, les travaux de recherche exécutés et d'autres informations. Il se peut qu'il n'ait pas été toujours possible d'examiner les rapports des Comités dans le cadre de l'autre instrument en raison de différences dans les dates de ratification des deux instruments ou dans l'échéance des rapports étatiques mais dans le cadre des prochains exercices de suivi. Le Comité d'experts en est aujourd'hui à son deuxième et le Comité consultatif va l'entamer - cet examen deviendra possible. Pour finir, bien qu'il existe des différences importantes entre les normes, certains concepts, en particulier la définition territoriale de l'aire occupée par une communauté donnée et le concept de demande suffisante sont importants dans le cadre des deux instruments et les deux Comités peuvent utilement engager un dialogue pour savoir comment des notions présentant de telles similitudes peuvent être interprétées et appliquées.

La Convention-cadre dans une perspective plus large : réalisations et défis

John Packer

*Professeur associé à la Fletcher School of Law and Diplomacy, Université de Tuft ;
Chargé de cours, Carr Centre for Human Rights Policy, Kennedy School of
Government, Université de Harvard*

C'est pour moi un plaisir et un honneur que de m'adresser à vous pour la première fois en qualité d'expert indépendant – même si je suis encore, pour quelques semaines, Directeur du Bureau du Haut Commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales. Je suis cependant heureux de pouvoir dire que mes remarques ne seraient pas différentes, quel que soit mon poste. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales est un ajout important au catalogue des instruments internationaux pour la protection des droits de l'homme et elle a déjà abouti à des résultats considérables au cours de sa brève existence.

Faute de temps, je me contenterai de dire quelques mots sur l'instrument, son élaboration et sa mise en œuvre; je ferai ensuite quelques commentaires sur certaines dispositions de fond et j'y ajouterai quelques réflexions sur la coopération inter-

organisationnelle avant de conclure par quelques suggestions et une brève évaluation d'ensemble.

On a reproché à la Convention-cadre, en tant qu'instrument, d'être « vague » et « faible ». Étant moi-même issu d'une tradition de droit coutumier, je ne suis pas particulièrement dérangé par sa prétendue « imprécision »; on pourrait faire observer que même la constitution du Royaume-Uni n'est pas particulièrement évidente, mais il serait erroné d'en conclure qu'elle est faible. La Convention-cadre avait pour raison d'être de donner une expression juridique aux engagements de politique énoncés dans le Document de Copenhague de l'OSCE. Elle s'attaquait donc à un sujet complexe couvrant un large éventail de situations de fait, ce qui impliquait des formulations assez larges pour rendre compte de cette diversité. Le texte avait précisément pour but d'apporter un cadre aux politiques et au droit internes. Nous aurions eu tort d'envisager ou d'adopter une manière de procéder plus figée. Je pense, au contraire, que la Convention-cadre est composée de dispositions justes et appropriées dont la force réside dans leur souplesse.

S'agissant de l'élaboration de la Convention-cadre, nous en célébrons en fait le 10^e anniversaire, puisqu'elle a eu pour origine la décision du sommet du Conseil de l'Europe tenu à Vienne en octobre 1993, au cours duquel les Chefs d'Etat et de Gouvernement avaient demandé que soit élaborée une convention s'inspirant expressément du Document de Copenhague. D'emblée, le Haut Commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales (dont le poste avait été créé en juillet 1992 et qui était entré en fonction en janvier 1993) s'est investi dans cet instrument. En 1993-1994, le Conseiller juridique du Haut Commissaire a participé au processus de rédaction. Après que la Convention a été adoptée en novembre 1994 et ouverte à la signature en février 1995, le Haut Commissaire a continué à participer au travail inachevé sur l'article 26 avec le Comité consultatif. J'ai eu le privilège de contribuer à ce travail à partir de la fin de l'été 1995, date à laquelle je suis entré, en tant que Conseiller juridique principal, au Bureau du Haut Commissaire. Je pense qu'en chemin nous avons remporté nombre de victoires, petites mais critiques, lorsqu'il a été décidé que le Comité consultatif serait uniquement composé d'experts indépendants agissant à titre individuel et personnel, qu'ils seraient habilités à recevoir des informations de toute nature venant de sources diverses et, à cet effet, à procéder à des visites sur le terrain s'ils y étaient invités et enfin, et ce point n'est pas le moins important, que leurs rapports seraient publiés le moment venu. L'efficacité potentielle de la Convention-cadre s'en est trouvée considérablement renforcée.

Pour sa mise en application, la Convention-cadre se fonde essentiellement sur un système de rapports par les Etats qui repose sur le respect volontaire de ses dispositions par les Parties. Au cours des années, s'est constitué un corpus de textes fondé sur les Avis du Comité consultatif et les Résolutions du Comité des Ministres. Ce corpus de textes se révèle d'une cohérence impressionnante et apporte de nombreux éclaircissements utiles suivant une approche pratique. Pris ensemble, ces avis, conclusions et recommandations constituent, me semble-t-il, une quasi-jurisprudence. Le Comité consultatif (et le Secrétariat qui l'assiste) méritent d'être félicités du travail accompli à ce jour.

Lorsque l'on en vient aux dispositions de fond, la question qui préoccupe le plus et suscite le plus de commentaires est celle du champ d'application de la Convention-cadre. Des précisions supplémentaires seraient sans doute utiles mais je pense que les dispositions de la Convention-cadre et les travaux subséquents du Comité consultatif, avertisés par le Comité des Ministres, ont beaucoup contribué à résoudre le problème. Plus spécifiquement, la combinaison des articles 3 et 4 et de l'approche article par article adoptée par le Comité consultatif apporte des réponses relativement claires dans des situations concrètes – toujours en accord avec l'objet et le but de l'instrument. A ce propos, il y a lieu de remarquer qu'en fait, seules trois dispositions de la Convention-cadre (les articles 10, 11 et 14) limitent les droits aux groupes qui existent dans des aires « d'implantation substantielle » ou « traditionnelle ». Ces dispositions portent sur des droits de nature relativement coûteuse et il me paraît raisonnable de les limiter ainsi.

Il est significatif que la Convention-cadre ne mentionne pas la « citoyenneté » et, en tant qu'instrument des droits de l'homme, il est normal qu'elle ne le fasse pas : les droits de l'homme sont des droits des êtres humains et ne dépendent absolument pas (de manière générale) de la citoyenneté. De fait, c'est l'une des grandes réalisations de l'ordre qui s'est instauré après la deuxième guerre mondiale que l'on se soit préoccupé au niveau international que l'Etat respecte, protège et garantisse les droits inhérents et inaliénables de tous les *êtres humains* relevant de sa juridiction en ne laissant plus les citoyens à la merci de leur gouvernement ou les étrangers tributaires de la possibilité (et non du droit) de bénéficier d'une protection diplomatique. Il n'en reste pas moins que certains droits peuvent être liés à la citoyenneté. Il est donc approprié d'envisager lesquels. Aux termes de la Convention-cadre, le postulat qui sous-tend les droits de l'homme est que la dignité inclut le sens de sa propre identité, lequel doit donc être protégé. De toute évidence, les Etats Parties partagent ce point de vue. Autrement, quelle serait la raison d'être des déclarations explicatives ou des réserves effectives formulées à ce propos ? En tout état de cause, l'approche article par article, en gardant à l'esprit l'objet et le but de la Convention-cadre, explicite ce point et d'autres, comme le montre clairement l'avis du Comité consultatif sur le Royaume-Uni. Il semble évident et entièrement conforme aux instruments et accords des Nations Unies, de l'OSCE et d'autres que toutes les personnes appartenant à des groupes nationaux, ethniques, linguistiques et religieux minoritaires doivent être protégées par la Convention-cadre. Je pense et j'espère que toutes les autres questions portant sur son domaine d'application seront résolues avec la même cohérence dans la jurisprudence en formation.

Les principes fondamentaux de la Convention-cadre sont définis dans les articles 4 et 6 qui traitent, d'une part, de la discrimination et, de l'autre, de la promotion de la tolérance et du respect mutuel eu égard à l'obligation de protéger les minorités qui pourraient être « victimes de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence en raison de leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse ». Le domaine d'application de ces dispositions n'est aucunement limité. Elles sont suivies d'autres dispositions précisant divers droits spécifiques – certaines réitérant des droits fondamentaux, tels que la liberté d'expression. Je ne reviendrai pas sur ces clauses ni ne

les commenterai. J'aimerais cependant dire quelques mots de formulations particulières qui, de l'avis de certains, affaiblissent l'instrument et permettent aux Etats de se dégager facilement de leurs obligations. Il s'agit des expressions « le cas échéant », « dans la mesure du possible », « s'efforceront de » et « lorsqu'il y a une demande suffisante ». Pour commencer par la dernière, dans une société démocratique, il semble approprié que la politique et la législation fassent dépendre les efforts et les dépenses publiques d'une « demande ». A l'évidence, l'expression libre, informée et réelle d'une telle demande doit avoir l'occasion de se manifester... et l'Etat peut même avoir le devoir d'interroger les personnes concernées pour savoir si elles sont vraiment intéressées et souhaitent exprimer une demande. Mais il semblerait déraisonnable d'exiger des mesures en l'absence de toute demande. Le même raisonnement s'applique à la formule « le cas échéant ». Il faut, cependant, souligner que la détermination de ce qui constitue une « demande suffisante » ou un « cas échéant » ne dépend pas uniquement de la subjectivité ou du caprice d'un fonctionnaire. Ce sont des concepts objectifs qui doivent être déterminés en fonction de critères rationnels évalués par des acteurs indépendants et impartiaux. Les formules « dans la mesure du possible » et « s'efforceront de » sont plus intéressantes. Elles portent sur des devoirs de conduite qui demandent des mesures de la part des Etats. Ces termes expriment des impératifs non pas *a minima* mais ouverts et *a maxima*. L'impératif de « s'efforcer » implique un effort réel qui demande à être expliqué et justifié en termes d'actions précises et de résultats attendus. De même, la formule « dans la mesure du possible » passe par une évaluation des possibilités et l'Etat doit agir dans toute la mesure du possible et non pas aussi peu qu'il le souhaite ou peut le faire accepter. Là encore, ces prescriptions peuvent être déterminées de manière objective.

À mon avis, la disposition la plus importante de la Convention-cadre – et sans doute une des plus « vagues » et générales – est celle de l'article 15 qui demande aux Etats Parties de « 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 celles les concernant. » Nous nous trouvons ici au cœur de la question. Dans une démocratie, les minorités sont vulnérables aux pouvoirs de décision des majorités, même dans les domaines qui les touchent spécifiquement, voire uniquement. Si les minorités participent effectivement à la prise de décision, il est plus probable que leurs droits seront respectés et leurs intérêts pris en compte. Ce n'est pas seulement une question de droits de l'homme mais plus simplement de bonne gouvernance dans toute démocratie délibérative. Afin de préciser le contenu et les divers moyens d'atteindre les objectifs de cette importante disposition, le Haut Commissaire sur les minorités nationales a demandé à un groupe d'experts internationaux reconnus de lui fournir des orientations possibles. La consultation a débouché sur les Recommandations de Lund concernant la participation effective des minorités nationales à la vie publique puis sur des Lignes directrices visant à aider les minorités nationales dans le processus électoral, qui ont été bien reçues par les acteurs tant gouvernementaux que non gouvernementaux. L'approche est loin des formules toutes faites et n'entérine pas l'idée d'une société compartimentée. Elle vise à améliorer le processus de prise de décision en protégeant les minorités, De fait, elle va plus loin et dans un souci de bonne gouvernance, elle demande : pourquoi les points de vue et les intérêts des minorités ne seraient-ils pas pris en compte ? Avec leur participation effective, il est possible d'arriver à un maximum de liberté et d'aménagements (notamment des droits et des intérêts de chacun dans la

limite des droits et intérêts d'autrui). Cette optique est en opposition marquée avec les vieilles idées de division du pouvoir – qui donne généralement un maximum aux majorités et un minimum aux minorités. Au lieu de cela, l'article 15 vise à une véritable égalité dans les limites de la démocratie délibérative.

S'agissant de la coopération inter-organisations pour la mise en œuvre de la Convention-cadre, il faut noter que les rapports entre le Bureau du Haut Commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales et le Conseil de l'Europe ont été particulièrement étroits, avec des contacts quotidiens ou même d'heure en heure. Il y a également eu coopération avec divers organes et parties du Conseil : les représentants des Etats membres (y compris le Comité des Ministres et sa Présidence), l'Assemblée parlementaire, ses Commissions et rapporteurs, le Comité consultatif de la Convention-cadre, la Commission de Venise et, bien évidemment, le Secrétaire général et le Secrétariat. Concrètement, nombre d'activités et d'actions ont été coordonnées et la collaboration s'est aussi manifestée dans divers domaines : conseils en matière de réformes judiciaires, aide à l'élaboration de politiques internes, etc. Je voudrais souligner que le processus dans son ensemble a constitué une expérience très positive de coopération constructive, aspect qui est souvent mal connu.

La coopération a également été importante avec des acteurs extérieurs au Conseil de l'Europe. Au niveau intergouvernemental, elle s'est établie avec des groupes de gouvernements et avec l'Union européenne et la Commission. Il faut noter à ce propos que la Convention-cadre figure parmi les Accords européens conclus avec les Etats candidats à l'Union européenne. S'agissant des critères de Copenhague définis lors de la réunion du Conseil de 1993, la Convention-cadre est devenue l'instrument de mesure utilisé dans les rapports réguliers annuels de la Commission européenne portant sur les situations et questions relatives à des pays spécifiques. En Europe, au niveau infra-régional, la Convention-cadre a été étudiée et constitue une référence importante dans le travail de l'Initiative centre-européenne (surtout du groupe de travail sur les minorités) et du Commissaire du Conseil des Etats de la mer Baltique pour le développement démocratique. Au niveau universel, la Convention-cadre a clairement inspiré l'action du groupe de travail des Nations Unies sur les minorités et elle est connue de certains membres d'organismes conventionnels en matière de droits de l'homme (tels que le Comité des droits de l'homme et le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale) qu'elle inspire au niveau d'interprétations importantes de normes similaires. Il faut ajouter que ce sont les individus (plutôt que des dispositions institutionnelles) qui ont imposé la coopération, avec des personnalités aussi marquantes et créatrices que celle du professeur Asbjørn Eide, responsable dans une large mesure de la coopération avec le Groupe de travail des Nations Unies sur les minorités. A ce propos, je voudrais signaler qu'il existe une grande marge de manœuvre pour renforcer la coopération institutionnelle et peut-être même la systématiser afin d'arriver à une approche globale cohérente. Il va sans dire que le travail au niveau gouvernemental et intergouvernemental dépend largement des apports des organisations non gouvernementales et des universitaires et commentateurs indépendants, sans parler des représentants des minorités qui sont le plus fondamentalement intéressées et concernées.

Puisque que j'ai travaillé de manière quasi-quotidienne avec la Convention-cadre au cours des huit dernières années, permettez-moi de partager avec vous quelques thèmes de réflexion concernant son évolution possible. Pour commencer, certains se sont inquiétés dès l'origine de ce que la Convention-cadre ne soit pas accessible à ceux qui sont directement affectés, parce qu'elle ne comporte pas de procédure de plainte. Or, l'intention de la Convention – qui n'est après tout qu'un « cadre » – est de se concentrer sur la situation des pays. Il est vrai que toute « situation » est un ensemble de cas, dont certains peuvent être très révélateurs. En ce sens, les cas importants examinés sous l'angle de la Convention-cadre pourraient contribuer à orienter les développements politiques et les réformes législatives, comme l'ont fait les cas importants traités en application de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Je pense qu'il serait utile de se demander si un système de communication concernant la Convention-cadre améliorerait ou non l'efficacité de sa mise en application. Toutefois, des précautions me paraissent souhaitables. Même si la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme révèle ces dernières années un recours plus important aux dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme concernant les minorités et s'il est probable que cette tendance se renforcera avec l'entrée en vigueur du Protocole no. 12, nous devons prendre garde de ne pas surcharger le Comité consultatif ou le Comité des Ministres ou modifier la nature de leur rôle en application de la Convention-cadre. Cependant, il pourrait être souhaitable d'examiner à nouveau la valeur ajoutée possible d'un Protocole additionnel à la Convention-cadre pour traiter des communications, comme l'ont déjà suggéré l'Assemblée parlementaire et la Commission de Venise.

Un changement plus facile, à mon avis, consisterait à introduire de nouvelles fonctions de conseil et d'orientation, semblables à celles qui existent déjà sur une base ad hoc. Je pense à deux choses. D'abord, il serait possible au Comité consultatif (assisté par le Secrétariat), même si cela n'est pas exactement prévu, d'offrir des conseils et une assistance techniques aux autorités des Etats Parties. Ce mode de fonctionnement existe déjà sur la base de demandes et, parfois, d'offres proactives. Je crois qu'il serait bon de progresser dans cette voie, de manière plus systématique. Les connaissances accumulées par le Comité consultatif pourraient être mises à la disposition des Etats Parties avec, entre autres, des propositions de politique et de dispositions législatives. Une telle démarche contribuerait à éviter les violations et renforcerait le respect de la Convention-cadre dans l'esprit sans doute envisagé à l'origine, les Etats Parties passant de pratiques « adéquates » à « bonnes » puis « meilleures » et même « les meilleures » pratiques.

Une autre possibilité serait de mettre les connaissances accumulées et l'expérience acquise par le Comité consultatif à la disposition des Etats Parties et d'autres parties intéressées d'une manière plus générale : par exemple, par la préparation de rapports sur la pratique des Etats, préparés par disposition ou par thème, ou par la publication de commentaires généraux du Comité consultatif ou du Comité des Ministres. A l'évidence, vu la gamme des situations et la complexité des normes, il faudra être prudent. Je pense néanmoins que ces activités seraient bien accueillies dans la mesure où elles représenteraient une référence faisant autorité pour tous ceux qu'intéresse réellement la mise en application de la Convention-cadre. Comme je l'ai déjà dit, je pense que l'ensemble des avis, conclusions et recommandations du Comité consultatif et du Comité

des Ministres constitue une « quasi-jurisprudence ». D'autres, dont des instituts universitaires spécialisés, pourraient la déduire ou l'invoquer mais ils ne jouiraient pas de la même autorité que le Comité consultatif ou le Comité des Ministres.

A l'évidence, pour mettre ces suggestions en œuvre, il faudra prendre les décisions appropriées et dégager des ressources supplémentaires. J'espère que la volonté politique sera présente et j'ai du mal à imaginer que l'intérêt du public européen pour la meilleure gestion de la diversité existante et même la prévention des conflits puisse ne pas mériter l'engagement d'un million d'euros supplémentaires, répartis entre quarante Etats ou davantage.

Après avoir formulé ces suggestions dans une perspective progressiste, permettez-moi de faire également Etat de préoccupations qui m'amènent à exprimer quelques mises en garde. En premier lieu, le spectre du nationalisme renaissant et de la xénophobie est une menace réelle et grandissante pour la paix, la stabilité et la prospérité de l'Europe. Comme toujours, la situation des minorités est au cœur du problème. Notre démocratie a évolué, s'est approfondie et a développé son aptitude à accepter une large diversité. Nous devons veiller à ne pas retomber dans la simplicité erronée du paradigme nationaliste du 19^e siècle. Il a fallu de grands efforts, mais l'Europe a réussi à dépasser la période de construction des Etats-nations, avec les conséquences tragiques qu'elle a eues au 20^e siècle. Il est évident que la Convention-cadre est un instrument de la Nouvelle Europe, constituée de sociétés ouvertes et accueillantes, respectueuses des droits de tous les individus dans le cadre d'une démocratie dont le caractère délibératif est largement et profondément ancré. Compte tenu des déplacements accrus de personnes qui souvent ont des identités multiples et des intérêts variés, il n'y a pas de place, dans une approche contemporaine effective, pour un nationalisme exacerbé. Les inquiétudes exprimées par des « Etats-parents » pour « leurs » « minorités » dégagent un remugle de « nous/eux » et de politique de propriétaire ; elles ont un caractère étatique et ne se fondent pas sur les droits de l'homme. Elles sont dangereuses et l'histoire nous a montré que nous suivons de telles politiques à nos dépens. Plus récemment, nous avons également appris que nos sociétés fortement interdépendantes ne peuvent se permettre d'exclure même des groupes relativement restreints. Notre sécurité collective dépend donc d'un régime général de justice pour tous. C'est là le défi de l'avenir et c'est dans ce sens que je vois la Convention-cadre comme un instrument de la fin du 20^e siècle ayant vocation à s'épanouir au 21^e siècle.

Aussi partisan que je sois d'une mise en œuvre globale et évolutive de la Convention-cadre, nous devons prendre garde de ne pas étendre son champ d'application jusqu'au point où elle perdrait sa cohérence et son efficacité. Par exemple, je pense que sa portée doit être logiquement liée à des droits spécifiques, selon la méthode du Comité consultatif dans son examen article par article. Les déclarations générales, comme celle du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, d'après lesquelles même les « visiteurs » ou les touristes peuvent être considérés comme appartenant à une minorité aux fins de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques incitent à se poser des questions sérieuses sur certains droits précis, notamment en matière de participation politique. Dans le même temps, l'exclusion *a priori* de telles personnes ne convainc pas non plus puisqu'il est évident, par exemple, que même des visiteurs de courte durée

peuvent avoir besoin d'une protection de leur identité, notamment au plan de l'utilisation de leurs noms personnels. Il s'ensuit, lors de l'analyse de tout cas ou de toute situation spécifique, qu'il importe de rester fidèle à l'objet et au but de la Convention-cadre – qui ne traite pas de n'importe quelle minorité mais des minorités « nationales » en termes d'ethnie, de culture, de langue et de religion – et de l'appliquer d'une manière logique, pratique et cohérente. Dans une grande mesure, la bonne foi des Etats Parties sera déterminante. A cet égard, la Convention-cadre offre l'avantage d'être souple et de réagir aux contraintes légitimes imposées aux gouvernements, telles qu'elles peuvent être exprimées et justifiées.

On pourrait conclure de l'examen des résultats et des défis que l'histoire de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales se résume, à la surprise de certains, en une série de réussites. Il est vrai que des progrès extraordinaires ont été réalisés en peu de temps. Grâce à cet instrument et au travail réfléchi réalisé dans son cadre, nous savons mieux aujourd'hui quels sont les « droits des minorités » et quels en sont les bénéficiaires, autrement dit les détenteurs précis. Ce point est très important et utile à la gouvernance démocratique dans des sociétés complexes et pluralistes caractérisées par une diversité en constante évolution. Les responsables de la mise en œuvre de la Convention-cadre ont déjà réussi à en faire un instrument unique significatif de son époque, ainsi qu'un texte vivant et évolutif.

Le défi est de continuer à tirer parti de ces résultats, c'est à dire de rendre la Convention-cadre pertinente pour plus d'Etats Parties, faisant ainsi écho la diversité croissante qui les caractérise. En ce qui concerne sa diffusion, elle doit être mieux connue et les droits qu'elle énonce revendiqués dans les Etats. Pour sa part, le Haut Commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales a été seul à plaider, explicitement et implicitement, en faveur de l'application de la Convention-cadre dans de nombreux cas et dans des situations très différentes, et souvent avec plus de précision que le Comité consultatif ou le Comité des Ministres. Je peux attester de l'efficacité de ces interventions. En outre, il a préconisé, et continue à le faire, une ratification plus étendue de la Convention afin de faire entrer tous les pays d'Europe et au-delà, sous un régime généralement applicable (et non sélectif) de protection des minorités. Dans cette perspective, on peut considérer la Convention-cadre comme un instrument permettant la normalité et même la prévention de graves conflits.

Avant de conclure, je voudrais féliciter le Secrétariat de son travail rigoureux et professionnel d'assistance au Comité consultatif et au Comité des Ministres. Avec des ressources très modestes et franchement insuffisantes, tributaire de contributions volontaires pour appuyer le travail de quatre administrateurs, sa performance a été exemplaire. Mais avec l'augmentation du nombre des Etats Parties et l'élargissement de la gamme de ses activités, il aura besoin d'un soutien et de ressources supplémentaires des Etats membres.

En conclusion, je dirai que si des résultats considérables ont été obtenus grâce à la Convention-cadre, il reste encore beaucoup à faire. En réalité, nous en sommes encore à un stade précoce et nous allons lancer un deuxième cycle de rapports des Etats qui nous permettra de voir si les recommandations initiales ont été suivies. Ce n'est pas le

moment de nous reposer sur nos lauriers, encore moins de faire preuve de moins d'intérêt ou de soutien. Certains ont pu dire que la Convention-cadre était le produit d'un moment historique, celui de la transition entre le communisme et la démocratie libérale. Ils sous-estiment la Convention-cadre : à l'évidence, nous sommes à une époque trans-européenne, voire mondiale, de transition vers une nouvelle ère d'ouverture. La manière dont nous gérons nos sociétés marquées par une grande diversité va déterminer notre avenir. En termes de protection des minorités nationales, l'Europe fait œuvre de pionnier. J'espère que les Etats membres et les gouvernements du Conseil de l'Europe poursuivront dans cette voie.

Commentaires : Approches universelle et régionale concernant les situations relatives aux minorités

Asbjørn Eide

Président du Groupe de travail des Nations Unies sur les minorités, Membre du Comité consultatif de la Convention-cadre.

1. Introduction.

J'ai choisi de m'exprimer sur l'interaction entre les institutions régionales et universelles qui traitent des situations relatives aux minorités. Mon expérience dans ce domaine tient au fait que je suis depuis vingt ans membre de ce qui s'appelait auparavant la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités des Nations Unies, et que depuis dix ans j'exerce la fonction de Président de son Groupe de travail sur les minorités ; je suis également membre depuis 2002 du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe. Durant toutes ces années, j'ai eu le plaisir de travailler en étroite collaboration avec le Bureau du Haut Commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales, à la fois avec John Packer et avec l'ancien Haut Commissaire, Max van der Stoep.

Dès l'origine, les Nations Unies et le Conseil de l'Europe se sont intéressés à la prévention de la discrimination dans l'exercice des droits de l'homme ; mais ce n'est qu'à la période dramatique de la fin de la guerre froide, en 1989-1990, lorsque de nombreux conflits armés ont éclaté localement, que l'attention s'est orientée plus spécifiquement vers les questions concernant les droits des minorités. Dès lors, des questions concernant les conflits ethniques et la protection des minorités sont devenues l'un des problèmes internationaux les plus urgents, puisqu'elles nécessitaient à la fois l'élaboration de normes, un suivi et la résolution des conflits précités. Cet intérêt a été éveillé surtout par les évolutions en Europe centrale et en Europe de l'Est, et des différences notables existent toujours entre l'approche universelle et les approches européennes régionales. La prise de conscience des problèmes relatifs aux minorités est plus marquée en Europe que partout ailleurs dans le monde. En dépit de conflits ethniques dévastateurs dans des pays tels que le Rwanda en Afrique ou le Sri Lanka et

Myanmar en Asie, les Etats de ces deux continents sont beaucoup moins disposés à accepter un suivi international, des services de médiation ou une prévention institutionnalisée des conflits, en comparaison de l'évolution intervenue en Europe.

Par conséquent, le mandat du Groupe de travail des Nations Unies est plus limité que celui du Comité consultatif ou du Haut Commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales (voir le point 3 ci-dessous). En outre, les questions portant sur les minorités dans d'autres régions sont souvent très différentes par nature de celles qui se posent en Europe, comme nous le verrons ci-dessous aux points 4 et 5.

2. Remarques concernant les étapes dans l'évolution de la protection des minorités.

En 1947, la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités des Nations Unies était déjà instituée. Elle avait obtenu des résultats très positifs dans l'établissement de normes pour la prévention de la discrimination, notamment l'élaboration de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, mais n'avait pas réussi, durant plusieurs décennies, à être soutenue dans ses efforts de création de normes et procédures relatives à la protection des minorités. On peut en donner pour exemple son projet de texte qui devint ensuite l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, lequel consiste en une disposition très succincte exigeant des Etats qu'ils ne privent pas les personnes appartenant à des minorités du droit d'employer leur langue, de pratiquer leur religion et d'avoir leur propre vie culturelle.

A la fin des années soixante, la Sous-Commission a entrepris une étude d'envergure sur la situation des minorités dans le monde, qui a été dirigée par un de ses membres, le Professeur Capotorti, et qui a débouché sur le projet d'élaboration d'une déclaration relative aux droits des minorités. Par la suite, un projet de déclaration a été présenté par la Yougoslavie en 1978, ainsi qu'une proposition de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies poursuivant ainsi les travaux à ce sujet ; toutefois, les sessions annuelles n'ont vu aucune évolution significative avant 1990.

Une étape décisive a été franchie lors de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (l'OSCE d'aujourd'hui). Affectés par les tensions croissantes et la guerre ouverte dans des régions d'Europe de l'Est et de l'Union soviétique (qui existait encore à l'époque), les participants à la réunion ont fait de la protection des minorités leur priorité absolue. Le Document de Copenhague adopté à l'issue des débats contenait des engagements détaillés sur cette protection. En 2001, à Genève, une réunion de suivi du CSCE a été spécialement consacrée aux questions touchant les minorités. Influencée par l'urgence nouvelle de ces problèmes, la Commission des droits de l'homme des Nations Unies a, elle aussi, terminé rapidement à cette époque son travail sur la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, qui a été adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies en 1992. Quelque temps auparavant, la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, lors de sa réunion de suivi d'Helsinki, en 1992, avait décidé de créer le poste de Haut Commissaire sur les minorités nationales, en lui attribuant principalement un mandat de prévention des

conflits, et nommé comme premier titulaire de ce mandat l'ancien ministre néerlandais Max van der Stoep. En Europe, des efforts accrus ont également été faits pour la protection des minorités. Même si l'on avait renoncé aux suggestions qui visaient à créer un instrument pouvant être mis en application par la Cour européenne des droits de l'homme, le Conseil de l'Europe a adopté en 1994 sa Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, laquelle constitue à ce jour l'unique instrument d'ensemble juridiquement contraignant sur les droits des minorités et les obligations correspondantes des Etats. Après son entrée en vigueur, en 1998, le suivi de sa mise en œuvre, fondé sur les rapports des Etats et des visites sur les lieux, a pu commencer.

Au cours de ce processus, une étroite coopération avait eu lieu entre les experts des trois institutions concernées – le Groupe de travail des Nations Unies, le Bureau du Haut Commissaire sur les minorités nationales, et le groupe de rédaction de la Convention sur les minorités du Conseil de l'Europe. L'un des exemples les plus manifestes de cette étroite relation a été la préparation des recommandations de La Haye, d'Oslo et de Lund, mentionnées ci-dessous.

3. Prévention des conflits, suivi conventionnel et forums de promotion: Comparaison entre le Haut Commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales, le Comité consultatif et le Groupe de travail des Nations Unies

Comme nous venons de le montrer, la mise en place des trois institutions avait pris un caractère d'urgence en raison du caractère explosif et de la violence des conflits ethniques ouverts et latents en Europe centrale et en Europe de l'Est, ainsi qu'en Afrique (au Rwanda) et en Asie (au Sri Lanka et dans d'autres pays). Chaque institution a joué un rôle différent quant à la manière de réagir à ces défis.

Le bureau du Haut Commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales a eu pour origine les activités de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. Le souci principal était d'empêcher que les conflits latents ne dégénèrent en conflits ouverts, avec un risque d'intervention du pays voisin ; la fonction essentielle du Haut Commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales était donc la prévention des conflits dans les cas concrets où les tensions entre majorité et minorités étaient très fortes mais où des violences à grande échelle n'avaient pas encore éclaté. Cette fonction, qualifiée de « diplomatie silencieuse en action », consiste à dialoguer avec les parties et à favoriser leurs relations communes. Le Haut Commissaire n'est pas un Commissaire ni un médiateur pour les minorités et leurs droits. Il offre ses bons offices ou une médiation entre les majorités et les minorités afin de trouver une solution constructive pour réduire les tensions. Ce faisant, il prend en compte et signale à l'attention des gouvernements intéressés les droits internationaux établis ou en voie de l'être concernant les minorités. Le principal instrument normatif auquel il peut se référer est la partie relative aux droits des minorités (par. 30 à 40) du document de la réunion de Copenhague, en 1990, de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (l'OSCE d'aujourd'hui). Cependant, son rôle n'est pas de suivre la mise en œuvre de ce document politique, mais de s'en servir comme fil conducteur dans son effort pour apporter des solutions constructives aux tensions existant entre minorités et majorités. Le document de Copenhague est, à de nombreux égards, imprécis et général;

c'est pourquoi le bureau a encouragé un groupe d'experts à rédiger un ensemble plus détaillé des Lignes directrices pour les relations entre la majorité et les minorités, à savoir les Recommandations de La Haye concernant les droits des minorités nationales à l'éducation, les Recommandations d'Oslo concernant leurs droits linguistiques et les Recommandations de Lund sur leur participation effective à la vie publique.

Ces mêmes craintes relatives à l'instabilité et aux menaces contre la démocratie et la prééminence du droit ont incité le Conseil de l'Europe à adopter en 1994 sa Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, nettement inspirée du document de Copenhague de 1990 du CSCE et de la Déclaration des Nations Unies de 1992. Toutefois, à la différence du Haut Commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales, le principal objectif du Conseil était d'élaborer des normes juridiquement contraignantes et d'en suivre la mise en œuvre. La Convention est le premier et unique texte multilatéral juridiquement contraignant sur les droits des minorités. Elle est beaucoup plus détaillée que la Déclaration des Nations Unies - et elle a, à son tour, servi de référence pour les Recommandations de La Haye, d'Oslo et de Lund. Elle a été ratifiée par un nombre remarquablement élevé de pays.

Les Etats Parties à la Convention contractent une large série d'obligations à mettre en œuvre au plan national, et s'engagent à en rendre compte au Conseil de l'Europe sous forme d'un rapport. Pour surveiller cette mise en œuvre, le Conseil de l'Europe a établi son Comité consultatif composé d'experts indépendants, lequel se réunit à huis clos afin d'étudier les rapports des Etats. La plupart du temps, une délégation du Comité consultatif se rend dans le pays pour y rencontrer les représentants des minorités et des organisations de la société civile, ainsi que des institutions gouvernementales compétentes au niveau national, régional et local et rédige ensuite son avis sur le pays concerné lequel est soumis au Comité des Ministres, assorti d'une série de propositions de recommandations spécifiques au pays. La fonction principale du Comité consultatif consiste donc à établir un dialogue approfondi avec les Etats, en s'appuyant sur l'examen détaillé de la situation des minorités dans chacun des pays d'Europe ayant ratifié la convention.

Le Groupe de travail des Nations Unies a des méthodes de travail différentes. On peut le définir comme un forum ouvert de discussion sur l'évolution en cours à l'échelle mondiale quant à la protection des minorités, et comme un groupe de réflexion collectif sur des mesures supplémentaires permettant une mise en œuvre plus satisfaisante de leurs droits. Le groupe a été créé en 1995 par l'organe aujourd'hui dénommé « Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme des Nations Unies », qui était alors la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités - établie en 1947.

La création du Groupe de travail a permis aux minorités de formuler leurs revendications et leurs préoccupations devant une tribune internationale et c'est cette fonction de forum et de groupe de réflexion qui caractérise l'action du Groupe de travail. Il a ainsi rendu possible le dialogue entre gouvernements en faisant office de modérateur. Il tient un rôle essentiel puisqu'il aborde les sujets extrêmement délicats des réponses pacifiques et constructives à donner aux demandes formulées par des

communautés et du pluralisme au sein des Etats. Son fondement normatif est la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques⁶. Son mandat, tel que défini dans la résolution de la Commission des droits de l'homme, s'articule autour de trois axes :

- examiner la promotion et la mise en œuvre pratique de la Déclaration précitée ;
- étudier des solutions possibles aux problèmes concernant les personnes appartenant à des minorités, y compris la promotion d'une compréhension mutuelle entre et parmi les minorités et les gouvernements;
- recommander des mesures supplémentaires, le cas échéant, pour la promotion et la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (Résolution 1995/24 de la Commission des droits de l'homme).

Ce qui rend le Groupe de travail quasiment unique dans le système des Nations Unies est le fait qu'il ait adopté une approche très souple afin d'encourager une large participation à ses sessions, notamment par son ouverture à la représentation des minorités. Le Groupe de travail proprement dit ne compte que cinq membres, choisis parmi les 26 membres de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme des Nations Unies et désignés par eux, chaque membre représentant une des cinq régions des Nations Unies (Asie, Afrique, Amérique Latine et Caraïbes, Europe de l'Est, l'Europe occidentale et autres). Toutefois, les minorités peuvent également être représentées nominalement en tant qu'observateurs, tout en bénéficiant dans les faits du droit de parole et de la possibilité de présenter des propositions. L'accès au groupe est très informel. Tout représentant d'un groupe minoritaire peut, par le biais d'une demande écrite, être accrédité pour participer aux sessions - et au fil des années, ils ont été très nombreux à le faire.

Les ONG concernées par les questions relatives aux minorités peuvent également participer aux débats en qualité d'observateur. Les gouvernements ont aussi la faculté d'assister aux réunions du Groupe de travail avec le même statut que les représentants des minorités, à savoir en tant qu'observateurs ayant droit à la parole et pouvant soumettre des propositions. Généralement, quelque cinquante gouvernements sont représentés durant les sessions. Les organismes et institutions spécialisés des Nations Unies, ainsi que d'autres organisations intergouvernementales – et notamment les organisations régionales - y assistent également. Certains d'entre eux présentent des informations sur leurs activités à l'égard des minorités, conformément à l'article 9 de la Déclaration. Une caractéristique encore plus spécifique du Groupe de travail est son ouverture à la participation de professeurs et de chercheurs dans le domaine des droits des minorités.

Le Groupe de travail a été créé afin d'examiner des moyens constructifs de régler les situations concernant les minorités, en s'inspirant des principes directeurs énoncés dans

⁶ Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 18 décembre 1992, AG Rés. 47/135

la Déclaration sur les minorités des Nations Unies. Il ne s'agit ni d'un organe de suivi au sens formel du terme, ni d'un mécanisme habilité à recevoir des plaintes. Les questions portant sur les minorités sont toujours trop sensibles au niveau mondial pour que de telles fonctions soient possibles - les mécanismes régionaux européens ayant de loin devancé les Nations Unies sur ce point.

4. Champ d'application géographique

En théorie, le mandat du Haut Commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales couvre toute la zone géographique de l'OSCE, de Vancouver à Vladivostok. Dans la pratique, compte tenu des limitations existantes sur le fond du mandat, le Haut Commissaire a dû restreindre son action à un certain nombre de pays d'Europe centrale, d'Europe de l'Est et d'Asie centrale. Cette situation tient au fait que : d'une part, la fonction de prévention est de gérer des situations qui pourraient dégénérer en graves conflits ; d'autre part, les cas dans lesquels une violence réelle s'est déjà installée sont expressément exclus du mandat.

La Convention-cadre du Conseil de l'Europe, quant à elle, couvre tous les Etats d'Europe qui l'ont ratifiée ; par conséquent, le Comité consultatif a géré des situations qui s'étendent de la Fédération de Russie et de l'Azerbaïdjan, à l'Est, jusqu'à l'Irlande en Europe occidentale.

La Déclaration sur les minorités des Nations Unies englobe tous les pays du monde, et le Groupe de travail des Nations Unies est donc ouvert aux représentants des minorités ainsi qu'aux observateurs des gouvernements de tous les Etats. A l'origine, la plupart d'entre eux venaient d'Europe, mais par la suite, l'Afrique et l'Asie ont participé plus activement aux travaux grâce aux efforts du Minority Rights Group International (une organisation non gouvernementale) pour obtenir des fonds afin d'assurer la participation de représentants de ces régions et leur formation à Genève.

Le Groupe de travail a été moins confronté aux situations des minorités d'Amérique du Nord et du Sud. Les principaux problèmes sur ce continent sont liés aux peuples autochtones, problèmes traités par un autre Groupe de travail des Nations Unies (voir ci-dessous). Ces dernières années, toutefois, des représentants afro-américains ont pris part aux débats du Groupe de travail sur les minorités, lequel a cherché à étudier plus en détail leurs difficultés et besoins spécifiques. Un séminaire régional sur le besoin de protection des Afro-américains s'est tenu au Honduras et un séminaire de suivi doit avoir lieu au Brésil dans un avenir proche.

5. Points communs et différences relatifs aux questions de fond ayant des incidences sur les minorités

La plupart des problèmes auxquels les minorités sont confrontées sont universels, mais de grandes différences existent dans l'échelle des priorités. Les préoccupations formulées par les minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques peuvent être décrites comme suit :

- a. Un traitement équitable pour toute personne quant à l'exercice des droits de l'homme, souci partagé par toutes les minorités;

- b. La préservation et le développement de leur identité au sein de sociétés autrement intégrées: le sujet est crucial pour certaines minorités, moins pour d'autres tant qu'elles ne jouissent pas d'une protection appropriée et équitable des droits de l'homme ordinaires;
- c. Une participation effective tout en maintenant leur identité propre: une participation effective et générale aux affaires de l'Etat dans son ensemble et à celles ayant des incidences sur le groupe est d'une importance capitale pour les minorités numériquement importante et caractérisée par une cohésion interne, les groupes numériquement plus faibles ou plus dispersés géographiquement étant, quant à eux, surtout préoccupés par leur participation effective aux décisions sur les sujets les concernant;
- d. L'accès au territoire ou son contrôle: certaines minorités qui vivent en nombre substantiel dans des zones géographiques déterminées accordent une grande importance au contrôle effectif de leur zone d'implantation et de ses ressources naturelles, ainsi qu'à leur participation effective aux projets ou activités de développement, notamment lorsqu'elles ont un mode de vie et un mode d'utilisation des ressources naturelles différents de ceux de la société dominante.

Un des objectifs prioritaires est de prévenir les agressions et autres formes de mauvais traitements à l'encontre de personnes appartenant à des minorités; de mettre un terme à la discrimination systématique les concernant et de réagir à l'exclusion de leurs représentants des processus de décision politique au plan national et local, notamment par le biais de règlements discriminatoires concernant l'accès à la citoyenneté. Ces questions sont d'actualité partout dans le monde.

Parmi les questions relatives aux minorités, les droits linguistiques occupent une place importante en Europe, mais sont moins importants en Afrique, en Asie ou sur le continent américain – malgré de nombreuses exceptions telles que celle du Sri Lanka, où les droits linguistiques sont à l'origine du conflit entre les groupes ethniques sinhala et tamoul.

Dès que l'on quitte l'Europe, un autre ensemble de questions est plus frappant : il concerne les droits de propriété sur les terres et sur l'utilisation des ressources naturelles, et l'orientation et le contenu des politiques de développement. Des plaintes ont été déposées devant le Groupe de travail des Nations Unies sur l'expropriation par des membres de la majorité ou par le gouvernement de terres occupées traditionnellement par des membres de communautés minoritaires et sur des politiques et pratiques de développement national qui perturbent l'existence, les coutumes et le mode de vie de nombreuses minorités.

Au sein des Nations Unies, une nette distinction est faite entre les droits des personnes appartenant à des minorités et les droits des peuples indigènes. Un Groupe de travail distinct pour les populations autochtones y a été créé dès 1982, avec un double objectif : étudier les développements ayant une incidence négative sur les peuples indigènes à travers le monde, et préparer une proposition de déclaration sur les droits

de ces mêmes peuples. Finalisée en 1993, la déclaration a été transmise à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies aux fins d'approbation ou d'élaboration plus détaillée en vue de la présenter à l'Assemblée Générale des Nations Unies pour adoption. Toutefois, la déclaration est restée en suspens à la Commission des droits de l'homme pendant dix ans sans qu'une conclusion y soit finalement apportée. Dans l'intervalle, le Forum permanent sur les questions autochtones a été créé en 2000 par l'ECOSOC. Dix pays ont ratifié la Convention (n°169) relative aux peuples indigènes et tribaux de l'Organisation internationale du travail (OIT), adoptée en 1989.

La distinction entre peuples indigènes et minorités est relativement facile à établir pour l'Amérique du Nord et du Sud et pour des pays comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Il est bien plus délicat dans le cas de l'Afrique et de l'Asie de séparer la « condition indigène » de la situation des minorités. Par conséquent, le Groupe de travail des Nations Unies a organisé des séminaires en Afrique et en Asie, parfois en coopération avec le Groupe de travail sur les peuples autochtones. Tant qu'aucun Etat africain ou asiatique n'aura pas ratifié la Convention de l'OIT, et tant que la proposition de déclaration sur les droits des peuples indigènes stagnera aux Nations Unies sans être adoptée, le seul instrument dont disposeront les groupes africains et asiatiques est la Déclaration sur les minorités, en plus des dispositions contenues dans les conventions pertinentes auxquelles l'Etat est partie.

La Convention-cadre du Conseil de l'Europe ne fait aucune différence entre peuples indigènes et minorités. Les peuples indigènes vivant dans les pays qui ont ratifié la Convention (n° 169) de l'OIT bénéficient d'une meilleure protection au titre de cette dernière qu'à celui la Convention-cadre. Par conséquent, les Saami vivant en Norvège ont insisté pour que la Convention-cadre ne leur soit pas appliquée. Dans d'autres pays où vivent des peuples indigènes, comme la Suède, la Finlande et la Fédération de Russie, la Convention-cadre s'applique à ces peuples ainsi qu'aux (autres) minorités.

Les questions relatives aux peuples indigènes n'ont pas occupé de place significative dans le travail du Haut Commissaire sur les minorités nationales, du fait probablement qu'elles n'ont pas soulevé de tensions suffisamment sérieuses pour justifier des mesures de prévention des conflits. Le suivi de la mise en œuvre de la Convention-cadre par le Comité consultatif représente donc le principal instrument disponible pour les peuples indigènes vivant dans les pays européens n'ayant pas ratifié la Convention (n° 169) de l'OIT.

La Convention-cadre en tant que catalyseur de l'action au niveau national : la perspective des ONG

Mark Lattimer

Directeur de Minority Rights Group International

Certains intervenants ont mis en évidence les réalisations de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales qui fête son cinquième anniversaire, anniversaire que je ne voudrais pas gâcher. Ces réalisations sont nombreuses en comparaison de celles obtenues par d'autres grands instruments relatifs aux droits de l'homme dans le même temps, dont l'imposante Convention européenne des Droits de l'Homme. Cela étant, la situation est tout à fait différente si l'on se place dans la perspective de la mise en œuvre de la Convention-cadre au niveau national.

La Convention-cadre a été accueillie favorablement et de nouveau célébrée lors de cette conférence ; elle est considérée comme le premier instrument sur les droits des minorités qui impose des obligations juridiquement contraignantes aux Etats Parties. Très souvent cependant, le contenu de ces obligations n'est pas clair. A ce sujet, je ne souscris pas à certaines des observations formulées lors de cette conférence sur l'effet des «dispositions limitatives» qui figurent dans de nombreux articles de la convention. Il y a peu de chance que les gouvernements y voient autre chose qu'une invitation à limiter leurs obligations en vertu de la Convention-cadre. Je dis cela, car je viens d'un pays qui a pour tradition de respecter les grands principes du droit et qui sait parfaitement déceler tout point faible éventuel dans le libellé d'une obligation légale.

Prenons par exemple l'article 10.2 de la Convention-cadre qui porte sur le droit très important des personnes appartenant à des minorités nationales dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle d'utiliser la langue minoritaire dans leurs rapports avec les autorités administratives. Cela dit, ce droit s'exerce uniquement lorsque « ces personnes en font la demande et que celle-ci répond à un besoin réel ». On peut donc en déduire que l'arbitre du « besoin réel » n'est pas la personne qui fait la demande mais vraisemblablement l'Etat. L'obligation ne consiste pas à veiller à ce que la langue minoritaire puisse être utilisée mais à s'efforcer « d'assurer [...] des conditions qui permettent d'utiliser la langue minoritaire » uniquement « dans la mesure du possible ». Il serait sans doute instructif de réfléchir aux effets que ces dispositions limitatives auraient sur le respect d'une obligation imposée à des particuliers, comme la présentation d'une déclaration d'impôt par exemple. Si l'on n'était pas obligé de soumettre de déclaration d'impôt mais seulement tenu d'essayer de réunir les conditions permettant de le soumettre si, à notre avis, il n'existait de besoin réel que dans la mesure du possible, le soumettrions-nous ? Nous sommes tellement occupés qu'il se pourrait bien que nous n'en trouvions pas le temps...

Le risque inhérent à une telle approche est que les droits des minorités ne soient pas considérés comme les autres droits de l'homme mais comme étant négociables, les

dispositions de la Convention-cadre sont traitées comme une monnaie d'échange et non considérées comme énonçant des droits exécutoires. Le Comité consultatif de la Convention-cadre a en partie pu esquiver ce problème en choisissant judicieusement de se concentrer de plus en plus sur la manière dont un Etat met en œuvre les programmes et non sur des cas précis de violation. Dans la pratique, le processus du suivi devient très important, car d'une manière générale c'est grâce au processus d'élaboration des rapports, aux consultations et au dialogue qu'il sera possible d'améliorer les programmes et par là même la situation des minorités sur le terrain.

Nous savons, notamment pour ce qui est des ONG en Europe du Sud-Est, que l'élaboration et l'examen des rapports nationaux peuvent permettre à des ONG nationales d'avoir des échanges constructifs avec les pouvoirs publics. Ces échanges prennent en fait la forme d'un dialogue structuré ou d'un échange d'informations et de points de vue (parfois par l'intermédiaire de rapports parallèles d'ONG) arbitré par un tiers indépendant faisant autorité (le Comité consultatif), même s'il n'y a pas toujours de dialogue direct. Deux facteurs sont particulièrement importants pour nouer et entretenir ce dialogue : les visites des membres du Comité consultatif dans les pays, qui permettent à ceux-ci d'avoir plus facilement accès aux ONG nationales et de mieux comprendre la situation sur le terrain, et la publication des avis du Comité consultatif et des commentaires des pays, qui permettent à la société civile et aux médias de contribuer de manière significative aux étapes ultérieures du processus. Il est remarquable que ces deux mesures novatrices se soient imposées dans la pratique et ne soient pas dues à la réglementation, ce qui justifie peut-être en soi l'approche générale adoptée par le Comité consultatif à ce jour.

Cela étant, des retards indus dans le processus peuvent porter un coup fatal à l'impulsion pour introduire, dans les programmes nationaux, des changements concrets au profit des minorités. Une fois les réseaux et groupes de pression d'ONG établis, une fois l'opinion publique sensibilisée et l'expertise et les contacts réunis, le délai moyen de dix-huit mois qui s'écoule avant que le Comité consultatif ne donne son avis, marque un long temps d'arrêt dans les pressions exercées sur les gouvernements. Pendant ce temps, les réseaux peuvent se désintégrer, les contacts peuvent disparaître et les fonctionnaires chargés d'élaborer le rapport étatique peuvent même avoir été mutés. Comme le Comité consultatif fait face à une charge de travail de plus en plus lourde, il est essentiel qu'il dispose de ressources suffisantes pour pouvoir rendre ses avis rapidement, dans un délai maximum d'un an.

D'autres recommandations détaillées sur l'amélioration de la procédure de suivi figurent dans un récent document publié par Minority Rights Group International, « The Framework Convention for the Protection of National Minorities : A Policy Analysis » (« la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales : une analyse politique ») d'Alan Phillips, ancien Vice-président du Comité consultatif. Comme la Convention-cadre entame son deuxième cycle de suivi, il faudra être particulièrement attentif à la mise en œuvre des résultats du premier cycle de suivi et à la suite qui leur aura été donnée. Les communautés minoritaires et leurs ONG devraient jouer un véritable rôle dans ces activités de suivi, que ce soit dans le cadre des consultations en

cours ou plus officiellement par l'intermédiaire de mécanismes comme ceux permettant de créer des groupes de travail mixtes.

Sur la base relativement ténue prévue par son mandat à l'article 26 de la Convention-cadre, le Comité consultatif a assumé, avec efficacité, son rôle d'organe chargé du suivi de la Convention-cadre. Il ne dispose cependant pas d'une entière liberté, étant encadré par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, organe politique ; s'il doit devenir un organe de suivi efficace, il faudra lui permettre d'agir en tant que tel.

L'article 1^{er} de la Convention-cadre nous rappelle que « la protection des minorités nationales et des droits et libertés des personnes appartenant à ces minorités fait partie intégrante de la protection internationale des droits de l'homme et, comme telle, constitue un domaine de la coopération internationale ». En d'autres termes, ces droits ne sont pas négociables mais il faudra en préciser le contenu et l'application dans certaines conditions. Je ne veux pas par là laisser entendre que le Comité consultatif devrait chercher d'une certaine manière à jouer un rôle quasi-judiciaire, en tranchant des affaires individuelles, mais je pense qu'il devrait accepter que l'un de ses principaux rôles est de donner, comme les organes conventionnels de l'ONU, une interprétation qui fait autorité des dispositions de la Convention-cadre en tenant compte des réalités sur le terrain.

La Convention-cadre ne représente naturellement qu'une petite partie de l'arsenal, toujours plus important du droit conventionnel européen dont la mise en œuvre pourrait profondément influencer la vie des minorités dans les années à venir ; son interprétation et son application devraient donc être envisagées dans le contexte de cet ensemble plus vaste du droit et des institutions créées pour l'interpréter, y compris la Cour européenne de Justice et la Cour européenne des Droits de l'Homme. Le Comité consultatif est de toute évidence en bas de la hiérarchie et une grande partie de son influence potentielle dépend donc de sa capacité à peser sur les autres institutions. En fait, la Cour européenne des Droits de l'Homme s'est déjà tournée vers la Convention-cadre pour ce qui est de définir les minorités nationales et a constaté l'absence de définition.⁷ La Cour devrait-elle se lancer dans l'examen de ces questions sans l'aide d'un organe conventionnel de la Convention-cadre? Le président du Comité consultatif a fort utilement expliqué comment le Comité consultatif envisageait la question du champ d'application personnel de la Convention-cadre ; le Comité a pour mission d'examiner la position de l'Etat et de se demander si elle est conforme au droit international et si elle n'est pas discriminatoire ; il ne doit pas se hâter de proclamer telle ou telle communauté minorité nationale mais d'encourager l'Etat à examiner la question... Il n'appartient pas aujourd'hui au Comité consultatif de définir l'expression «minorité nationale» quand la Convention-cadre ne l'a pas fait même si cette approche pose de toute évidence des problèmes. En droit international, l'existence d'une minorité est une

⁷ *Gorzelik et autres c. Pologne* 44158/98, CEDH (Quatrième section), 20 décembre 2001 (Fond), paragraphe 62. En l'absence de définition, la Cour a décidé qu'elle pouvait revoir le processus juridique employé pour accorder ou refuser le statut de minorité à un groupe donné.

question de fait, non un dictat de l'Etat.⁸ L'ancien Haut Commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales, Max van der Stoep, l'a bien fait apparaître lorsqu'il a déclaré « je sais qu'une minorité existe quand j'en vois une ». Il serait malheureux que le Comité consultatif n'ait rien d'autre à répliquer que « nous ne sommes pas autorisés à reconnaître une minorité quand nous en voyons une ».

Il a sans doute été judicieux de la part du Comité consultatif d'aborder ses travaux avec circonspection et diplomatie, à l'heure où le nombre de ratifications de la Convention-cadre était encore faible mais l'adoption, aujourd'hui, d'une approche par trop prudente reviendrait à ne pas tirer parti des succès de la Convention-cadre pour véritablement protéger les minorités sur le terrain. Le succès relatif de la Convention-cadre est largement dû au fait que le processus de ratification s'est greffé sur le processus d'adhésion à l'Union européenne ; à l'heure où l'Europe continue de se reconstituer, il est temps pour le Comité consultatif de se faire clairement entendre en tant qu'organe faisant autorité lorsqu'il est question de la protection des minorités nationales. Le Comité consultatif ne peut plus éviter des sujets controversés mais aussi fondamentaux que la reconnaissance et l'application de critères objectifs qui établissent l'existence de minorités nationales et la légalité des tentatives des Etats de limiter le champ d'application personnel de la Convention-cadre.

Je ne suis pas le premier à faire observer que nous sommes à un tournant de l'histoire européenne. L'élargissement sans précédent de l'Union européenne, les tentatives de rédaction d'une nouvelle constitution de l'Union européenne, la création de nouvelles normes relatives aux droits de l'homme, comme la Charte des droits fondamentaux, et la définition d'un nouveau consensus sur la sécurité européenne sont autant de promesses au regard des droits des minorités. Le risque actuel est de voir les normes juridiques que nous avons si ardemment défendues s'affaiblir ou être interprétées selon le plus petit dénominateur commun, à mesure que les Etats font face à un programme particulièrement impressionnant de changements et d'adaptations. L'enjeu pour le Comité consultatif, le Conseil de l'Europe et les ONG spécialisées dans les droits de l'homme est de veiller à ce que ces normes soient expressément appliquées afin de réaliser l'objectif de la Convention-cadre qui est de favoriser des sociétés plurielles et véritablement démocratiques qui tirent leur richesse de la diversité culturelle.

Dimitrina Petrova

Directrice, European Roma Rights Centre

Malgré des formulations qui témoignent des compromis qui ont dû être trouvés lors des négociations, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales reste, à ce jour, l'instrument régional juridiquement contraignant le plus complet qui soit spécialement consacré aux droits des minorités. Les engagements qu'il comporte vont

⁸ L'existence d'une minorité ethnique, religieuse ou linguistique dans un Etat Partie donné ne dépend pas d'une décision de cet Etat Partie mais doit être établie d'après des critères objectifs. Comité des Droits de l'Homme de l'ONU, Observation générale N° 23 (50), Doc. ONU CCPR/C/21/Rév. 1/Add. 5 (1994).

dans le sens des autres traités internationaux instaurant des droits économiques, sociaux et culturels, ou imposant aux Etats de se positionner activement en ce qui concerne les droits des minorités ; ils s'inspirent d'un texte antérieur des Nations Unies, la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques.

L'inclusion de dispositions - programme a été l'aspect le plus critiqué de ce mécanisme de suivi relativement nouveau au niveau européen. La formulation consensuelle des dispositions de la Convention-cadre ne s'explique pas uniquement par le contexte dans lequel elle a été élaborée et signée ; il faut aussi la replacer dans le cadre général des instruments du Conseil de l'Europe et tenir compte des conditions dans lesquelles ceux-ci ont été adoptés.

Aspects positifs, du point de vue des ONG

- Les Etats qui veulent adhérer au Conseil de l'Europe doivent s'engager à ratifier la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, et les normes qu'elle contient ont été indirectement incorporées aux conditions posées aux Etats candidats à l'adhésion à l'Union européenne, à travers les critères de Copenhague.
- Le Comité consultatif a pris plus d'importance que prévu. Bien que l'ensemble du mécanisme soit politisé⁹, le Comité consultatif joue un rôle de plus en plus actif. Il convient de se féliciter des visites effectuées par des membres du Comité consultatif dans les Etats Parties, et de l'émergence d'une pratique nouvelle en vertu de laquelle les avis du Comité consultatif sur les différents pays sont rendus publics dans un délai raisonnable.
- Le Comité consultatif évalue le respect des engagements des Etats dans l'esprit de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Il a profité de la souplesse du mécanisme pour développer ses compétences. Il faut rendre hommage au Comité consultatif, qui a réussi à obtenir de bons résultats avec un mécanisme pourtant qualifié de « relativement faible », en faisant reposer son action sur le principe de la coopération.
- Dans le cadre du 2^e cycle de suivi, qui commence en 2004, les Etats Parties doivent soumettre des informations sur les mesures qu'ils ont prises à la suite du 1^{er} cycle, en réponse aux avis du Comité consultatif et aux résolutions du Comité des Ministres.
- Le Comité consultatif peut envisager d'examiner la situation des pays qui n'ont pas soumis leur rapport.

Aspects négatifs, du point de vue des ONG

- Seul le Comité des Ministres peut demander aux Etats de fournir des informations chaque fois que cela est nécessaire, et uniquement au sujet de la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Celle-ci serait appliquée plus efficacement si le Comité consultatif était habilité à demander des informations.

⁹ Parfois, des Etats font pression pour que les avis du Comité consultatif incluent des formulations plus faibles.

- Certaines dispositions sont de moindre portée du fait de l'emploi d'expressions comme « s'il existe une demande suffisante », « s'il y a lieu », « le cas échéant » ou « dans la mesure du possible ». Les Etats disposent d'une certaine « marge d'appréciation » pour décider dans quelle mesure il est nécessaire d'« intervenir » ou de mener des actions pour atteindre les objectifs spécifiques de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.
- La souplesse, qui a été mentionnée parmi les aspects positifs, se révèle parfois être un aspect négatif ; en effet, la formulation « consensuelle » et le mécanisme d'« engagements » permettent aux Etats d'échapper à un « contrôle strict ».
- Il a été demandé à l'ensemble des pays en voie d'adhésion à l'Union européenne et des pays candidats de ratifier la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, alors que certains Etats membres de l'Union européenne ne l'ont pas ratifiée.

Activités des ONG liées à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

Les ONG, qu'elles soient internationales ou locales, mènent toute une gamme d'activités liées à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

- Elles interviennent pour favoriser la ratification de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ou pour que les avis et les commentaires soient rendus publics dès que possible.
- Elles organisent des ateliers de formation et des conférences pour faire connaître la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.
- Elles publient des manuels de formation¹⁰ pour aider les ONG locales à élaborer des « rapports alternatifs » et à les soumettre au Comité consultatif.
- Elles traduisent la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales en diverses langues, y compris le romani, et diffusent largement ces versions linguistiques.
- Elles rencontrent des membres du Comité consultatif pour leur donner des informations complémentaires et les aider ainsi à préparer leurs visites dans les Etats Parties.
- Elles organisent des ateliers de suivi, ou y participent, dans le but de faire connaître les avis du Comité consultatif et les résolutions du Comité des Ministres au niveau national.
- Elles participent à la coopération entre le Comité consultatif et les gouvernements, dans les cas où elles entretiennent des relations constructives avec ceux-ci : certaines ONG ont été consultées à tous les stades du cycle d'évaluation, depuis la rédaction du rapport jusqu'au suivi et à la diffusion, en passant par l'élaboration des commentaires.
- Elles soumettent au CC des rapports « alternatifs » (ou contre-rapports), qui sont indispensables au Comité consultatif pour évaluer les rapports étatiques¹¹.

¹⁰ Voir, par exemple, <http://www.minorityrights.org>

¹¹ Pour un aperçu général des rapports « alternatifs » soumis au Comité consultatif, voir <http://www.greekhelsinki.gr>, rubrique « special issues », CEDIME-SE Guide to the Framework Convention.

1. La majorité des rapports « alternatifs » ont été soumis par des Comités Helsinki nationaux. C'est le cas pour l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, la République tchèque, la Grèce, la Hongrie, la Macédoine, la Pologne, la Roumanie et la Slovaquie.
2. Certains rapports alternatifs sont le résultat d'une coopération entre plusieurs ONG. Les Comités Helsinki nationaux participent à la plupart de ces partenariats. Ainsi, le *Greek Helsinki Monitor* a collaboré avec *MRG-Greece*, et le Comité Helsinki moldave a collaboré avec le médiateur pour les minorités nationales et le centre de documentation des ONG moldaves de défense des droits de l'homme.
3. Des rapports alternatifs ont été soumis au Comité consultatif par des ONG nationales et locales, dont les suivantes : la ligue des droits de l'homme de Lettonie (FIDH) ; l'Association pour les initiatives démocratiques (Macédoine) ; le centre pour le droit humanitaire (Serbie-Monténégro) ; le centre pour la multiculturalité et le Centre pour les droits de l'homme de Voïvodine (Serbie-Monténégro) ; le Centre pour les femmes *Bibija-Roma*¹² (sur la situation des femmes Rom en Serbie-Monténégro) ; et la *Foundation for Research and Support of the Indigenous Peoples of Crimea* (Ukraine).

European Roma Rights Centre (ERRC) et la Convention-cadre

Le ERRC fait référence à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales dans toute une série de documents qu'il a élaborés, dont les suivants :

- des déclarations et des mémorandums (par exemple, un mémorandum conjoint, établi en collaboration avec le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme dans le cadre de ses activités sur le terrain en Serbie-Monténégro) ;
- des documents soumis à des organes conventionnels (par exemple, le ERRC a déposé une réclamation collective contre la Grèce au titre de la Charte sociale européenne ; dans cette réclamation, le ERRC attire l'attention du Comité européen des droits sociaux notamment sur le fait que la Grèce n'a pas ratifié la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales) ;
- des rapports nationaux ;
- des documents soumis dans le cadre de procédures judiciaires.

Le ERRC a collaboré avec le Comité consultatif, à la fois par des voies officielles et par des voies non officielles. Le personnel du ERRC a établi de bonnes relations avec certains membres du Comité consultatif, qui consultent le ERRC sur différents aspects de leur travail.

Le ERRC a fourni des informations au Comité consultatif, lui a permis de trouver des interlocuteurs et lui a apporté d'autres formes d'assistance dans le cadre de la préparation de ses visites du Comité consultatif dans de nombreux pays (Autriche, Croatie, République tchèque, Moldova, Russie, Slovénie, Ukraine, etc.).

¹² Voir <http://www.greekhelsinki.gr> , rubrique « special issues », CEDIME-SE guide to the Framework Convention, NGO parallel report.

Le ERRC a rencontré des membres du Comité consultatif lors de leurs visites dans les Etats Parties (Hongrie et Italie, par exemple), et fourni des informations complètes concernant la situation des Rom.

Aperçu des activités du ERRC liées à la Convention-cadre

Le ERRC a intégré les normes de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et les avis du Comité consultatif dans son action globale de défense des droits des Rom. Par ailleurs, il s'emploie en permanence à faire usage de toutes les possibilités offertes par le mécanisme de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales pour atteindre ses propres objectifs en matière de défense des droits des Rom. Ainsi, le ERRC déplore depuis longtemps l'absence de statistiques fondées sur la race, et les conséquences négatives du caractère lacunaire ou peu fiable des données concernant la mise en œuvre des politiques de lutte contre le racisme. Le ERRC s'est donc fixé pour priorité d'encourager les Etats à recueillir et à fournir des données désagrégées par ethnie, comme le recommande le Comité consultatif dans ses récents schémas pour les rapports étatiques¹³.

Le ERRC s'emploie de plus en plus activement à influencer sur les politiques concernant les Rom et la lutte contre la discrimination. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales est peut-être le document le plus complet qui impose aux Etats de prendre des mesures et de fournir des informations au Comité consultatif. Le ERRC continuera à utiliser les possibilités offertes par la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales pour influencer sur l'élaboration des politiques, notamment dans le cadre du plan d'action de l'OSCE concernant les Rom et de la décennie de l'intégration des Rom, lancée par la fondation *Open Society Institute* et la Banque mondiale.

Le ERRC s'est appuyé sur l'article 6 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales pour demander l'adoption de lois permettant de lutter efficacement contre la discrimination¹⁴. Nous avons l'intention d'intensifier nos efforts visant à faire appliquer ces lois dans un certain nombre de pays, en invoquant plusieurs dispositions relatives à l'égalité qui figurent dans des instruments internationaux, et notamment dans la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

Le ERRC s'est appuyé sur l'article 15 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales pour demander la participation des minorités à la vie publique. Il renforcera cette composante de son action au cours des prochaines années.

¹³ Voir : <http://www.coe.int/minorities>

¹⁴ L'article 6, paragraphe 2 se lit ainsi : « Les Parties s'engagent à prendre toutes mesures appropriées pour protéger les personnes qui pourraient être victimes de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence en raison de leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse. »

Le ERRC continuera également de faire campagne en faveur de la ratification de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales¹⁵. A cet égard, la collaboration avec d'autres organisations est essentielle. Par ailleurs, nous militons, avec d'autres ONG, pour que les normes de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales soient intégrées dans « l'acquis communautaire » de l'Union européenne.

A l'approche du lancement du 2^e cycle de suivi, le ERRC a commencé à réfléchir sérieusement à la position à adopter et aux actions à mener en ce qui concerne la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Le ERRC n'a pas la capacité d'élaborer des rapports « alternatifs » à l'intention du Comité consultatif, et de tels travaux n'auraient d'ailleurs guère d'utilité. La meilleure approche pour l'ERRC, est d'établir des relations étroites avec des partenaires locaux fiables et de les aider à rédiger des rapports alternatifs, qu'ils soumettront au Comité consultatif pour examen :

- Le ERRC et ses partenaires locaux collaboreront avec le Comité consultatif, l'aideront à établir le programme des visites dans les Etats Parties, et fourniront des compléments d'information aux membres du Comité.
- Le ERRC aidera ses partenaires locaux à coopérer avec le gouvernement et à vérifier que le gouvernement respecte les engagements qu'il a contractés au titre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ;
- Le ERRC pourrait élaborer des Lignes directrices à l'intention des ONG locales qui assurent un tel suivi.
- Le ERRC fera référence aux avis du Comité consultatif et aux résolutions du Comité des Ministres dans d'autres documents juridiques qu'il est en train d'élaborer.
- Le ERRC aidera ses partenaires locaux à faire pression pour que les avis du Comité consultatif et les résolutions du Comité des Ministres soient publiés dès que possible, et collaborera étroitement avec eux pour vérifier que les Etats donnent suite à ces documents.

Le ERRC essaiera d'établir une relation permanente avec le Secrétariat de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, grâce auquel le Comité consultatif peut mener ses travaux. Ainsi, le ERRC ne manquera aucune occasion importante de défendre les droits des Rom en s'appuyant sur la Convention-cadre.

¹⁵ Andorre, la Belgique, la France, la Géorgie, la Grèce, l'Islande, la Lettonie, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Turquie n'ont pas encore ratifié la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

**Atelier 1 – Créer les conditions
nécessaires à une participation effective
des personnes appartenant à des minorités nationales**

**Président: Jenö Kaltenbach, Commissaire parlementaire pour
les droits des minorités ethniques et nationales, Hongrie**

Atelier 1 - Participation

Rapport : Evaluation des premiers résultats du suivi de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales relatifs aux questions de la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales (1998-2003)

Marc Weller

Directeur, European Centre for Minority Issues

Ce rapport est une évaluation des résultats livrés par le mécanisme de suivi de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales quant à la question de la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales. Cet exposé porte principalement sur l'article 15 de la Convention-cadre. L'utilisation de cette disposition et son degré de réalisation seront analysés à partir des rapports étatiques soumis conformément à l'article 25 de la Convention-cadre, des avis du Comité consultatif¹ et des Recommandations du Comité des Ministres. Les références aux divers exemples individuels figurant dans les notes de bas de page sont à considérer comme des illustrations plutôt qu'une liste intégrale de toutes les situations concernées. Parfois, il est également fait référence à des rapports similaires, à d'autres instruments ou points de vue d'experts. Avant d'aborder l'analyse des pratiques liées aux aspects individuels de la participation effective, il est prudent de situer brièvement ce principe dans l'ensemble des droits de l'homme et des minorités.

1. La participation effective en tant que droit constituant un des fondements de la protection des minorités nationales

La participation pleine et entière à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques est aujourd'hui considérée comme un droit de « troisième génération » pour les minorités. D'un point de vue chronologique, c'est indiscutablement vrai². A l'origine, la protection juridique des minorités nationales était principalement axée sur la protection contre la disparition des minorités et la discrimination fondée sur la singularité ethnique, linguistique ou religieuse. Au cours de la deuxième phase de développement, il a été reconnu que les minorités nationales devaient également disposer d'un espace pour préserver et développer leur identité linguistique, ethnique et religieuse dans une société diversifiée. A cette fin, de nombreuses mesures ont été proposées puis incluses dans les instruments internationaux pertinents. D'un autre côté, la participation effective n'a que récemment figuré au cœur du débat sur les droits des minorités. L'article 15 de la Convention-cadre reste la

¹ Les renvois aux Avis du Comité consultatif cités ci-après ont trait aux sections consacrées à l'article 15 des avis respectifs. Les numéros des paragraphes individuels ne sont en général livrés qu'en cas de numérotation directe. Les numéros des pages ou des paragraphes dans les Rapports étatiques n'ont été mentionnés que lorsque ceux-ci sont disponibles, la plupart des documents consultés étant fournis en format électronique.

² Sur les évolutions intervenues dans ce domaine, voir les travaux de Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities* (Clarendon Press, Oxford, 1991) et Pentassuglia, *Minorities in International Law* (Editions du Conseil de l'Europe, 2002), *passim*.

principale norme (*hard legal standard*) à cet égard, étendue par les *Recommandations de Lund sur la participation effective des minorités nationales dans la vie publique* et les *Recommandations pour une participation effective des minorités de Flensburg*³ (*Soft legal Standards*). Ces instruments ont été mis au point respectivement sous les auspices de l'OSCE et du European Centre for Minority Issues.

L'étiquette « troisième génération » appliquée à la participation effective peut laisser entrevoir une certaine gradation dans la qualification juridique. Les dispositions dites de première génération font partie intégrante du corpus des droits de l'homme classiques. De fait, les dispositions traitant de la discrimination fondée sur des motifs linguistiques, raciaux, ethniques ou religieux figurent probablement parmi les droits de l'homme les plus enracinés, et ceux concernant la disparition de groupes désignés font indubitablement aussi partie du *jus cogens* international⁴. Cet état de fait résulte de leur universalité d'application, du caractère juridique indiscutable de leurs obligations, de leur grande clarté et réalisme et du fait qu'elle n'autorise pas, sauf exception, de dérogation ou réserve.

La mise en œuvre du second niveau d'obligations, en l'occurrence la protection et le développement de l'identité minoritaire, a été plus hésitante. Concrètement, cette catégorie d'obligations a dû être interprétée par le Comité des droits de l'homme⁵ à partir de l'article 27 du Pacte International relatif aux droits civils et politiques. Le droit à l'identité minoritaire n'a été précisé au plan universel qu'en 1992, dans la *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités ethniques, religieuses et linguistiques* des Nations Unies, bien que sous la forme d'une norme « plus souple ». Au niveau régional, bien sûr, la Convention-cadre reste unique en ce qu'elle stipule expressément l'obligation de favoriser l'identité minoritaire dans un grand nombre de dispositions de fond juridiquement plus contraignantes⁶. Néanmoins, même dans le contexte de la Convention-cadre, c'est essentiellement grâce à l'action du Comité consultatif que les dispositions-programmes touchant à l'identité des minorités prennent progressivement une signification plus précise.

Concernant la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales, la Convention-cadre est le premier instrument international majeur à introduire ce droit dans le droit positif. Bien entendu, la participation politique a été traitée en termes généraux, il y a un certain temps déjà, dans la CIDCP et d'autres normes relatives aux droits politiques⁷. Néanmoins, la participation politique spécifique

³ Il est possible de prendre également en compte un document moins connu, appelé *Instrument pour la protection des droits des minorités* de l'Initiative centre-européenne, adopté le 19 novembre 1994.

⁴ Convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, Article 5, Pacte international relatif aux droits civils et politiques, articles 2 et 25, Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide.

⁵ Commentaire général 23 du CCPR, adopté lors de la cinquantième session du Comité des droits de l'homme, 1994, para 6.2.

⁶ A nouveau, au niveau infra-régional, voir l'*Instrument* de l'Initiative centre-européenne, évoqué précédemment.

⁷ En particulier, l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et le Commentaire général 25, adopté lors de la cinquante septième session de 1996.

des personnes appartenant à des minorités nationales a généralement été considérée comme un sujet trop sensible pour être abordé sous une forme juridiquement contraignante. De surcroît, le droit à la participation effective dépasse le cadre de la simple participation politique et englobe également les dimensions économiques et sociales. En ce sens, l'article 15 est sans conteste une disposition novatrice⁸.

Il est toutefois préférable d'éviter de qualifier la participation effective, et avec elle l'article 15 de la Convention-cadre, de disposition cherchant à instaurer un nouveau droit de troisième génération pour les minorités. Cette démarche aurait pour conséquence de lui conférer l'image d'une disposition émergeant lentement du droit qualifié de « soft law », qui, même établie dans un traité, serait trop vague pour avoir une signification et des effets concrets. Bien au contraire, la participation effective des minorités est un droit fondamental, étroitement lié à d'autres types de dispositions sur les droits des minorités. Il est vrai que cela suppose d'abandonner le recours traditionnel à la chronologie de développement des droits. Mais ce qui nous intéresse ici n'est évidemment pas un compte rendu de l'historique des droits des minorités, mais bien plus la substance des droits et obligations concernant les minorités. A ce propos, la participation effective est le fondement véritable de nombreux aspects de la gouvernance. Présenté de façon simplifiée, l'on peut dire qu'il n'est pas possible, du moins dans l'espace géographique couvert par le Conseil de l'Europe, de concevoir une gouvernance totalement démocratique sans la participation pleine et entière des personnes appartenant aux minorités nationales dans le domaine de la culture, la vie sociale et économique et dans les affaires publiques. Après tout, le consensus incontesté sur l'Etat en tant qu'instrument de gouvernance démocratique présuppose la nécessité d'arbitrer les intérêts de diverses composantes ethniques, linguistiques ou religieuses et de faciliter la représentation de ces intérêts dans les décisions et les actions publiques⁹. Tout échec dans l'atteinte de cet objectif compromet la légitimité de l'ensemble de la structure politique de l'Etat concerné.

Le lien entre la participation effective et d'autres types de droits des minorités est évident. Si les minorités sont effectivement représentées dans la vie publique et culturelle, ainsi que dans les affaires économiques et sociales, les normes et pratiques discriminatoires seront plus facilement éliminées. D'un autre côté, si les personnes appartenant aux minorités nationales font systématiquement l'objet de discrimination, elles ne peuvent manifestement pas participer pleinement à la société. De même, la participation effective garantit que les représentants des personnes appartenant aux minorités nationales peuvent intervenir efficacement dans les décisions publiques qui permettent la préservation et le développement des identités minoritaires. En contrepartie, les personnes appartenant aux minorités nationales pleinement en mesure de développer leur identité avec d'autres membres des minorités seront plus à même de contribuer au fonctionnement de la société et de demander à y participer de manière effective.

⁸ Il a été suivi de près par des dispositions plus détaillées de l'*Instrument* de l'Initiative centre-européenne, qui a consacré trois articles importants à ce sujet (articles 20-22).

⁹ Dans le même ordre d'idée, voir le Document de Copenhague de l'OSCE, Deuxième conférence de la dimension humaine de la CSCE, 5 juin-29 juillet 1990, para 35.

Il peut être soutenu que cette notion fondamentale de participation effective est en soi programmatique et ne reflète en rien la réalité présente. Toutefois, ce rapport confirme que la participation effective, de concert avec la non-discrimination, la protection et la promotion de l'identité minoritaire, s'est établie comme un droit substantiel, du moins entre les parties à la Convention-cadre. En fait, tous les Etats ayant soumis un rapport au Comité consultatif ont abordé la question de la participation effective. Parfois, bien sûr, ces informations sont également distillées au sein d'autres dispositions pertinentes. La plus remarquable d'entre elles est peut-être l'exigence de promouvoir une égalité pleine et effective dans tous les domaines de la vie économique, sociale, politique et culturelle, posée à l'article 4 (2) de la Convention-cadre.

En étudiant plus en détail la pratique des Etats en matière de participation pleine et effective, il convient d'aborder la question sous trois aspects principaux :

1. Construction de l'Etat :

Les membres de toutes les composantes de la population, quelles que soient leurs caractéristiques ethniques, religieuses ou linguistiques, doivent être en mesure de participer pleinement et sur un pied d'égalité à la définition du système économique, social et politique de l'Etat et au processus démocratique. La structure politique et juridique qui en résulte doit prendre dûment en compte la nécessité de garantir la protection et la représentation des membres des minorités nationales. A ce niveau de l'analyse, la non-discrimination garantit que la construction de l'Etat n'est pas de nature à engendrer une privation structurelle des droits des minorités nationales. De surcroît, les dispositions juridiques fondamentales de l'Etat doivent offrir un espace au développement de l'identité des membres des minorités agissant ensemble.

2. Représentation au sein de l'exécutif :

Les membres de toutes les composantes de la population doivent en principe être en mesure d'exercer des fonctions publiques à tous les niveaux de l'Etat et occuper en nombre suffisant de telles fonctions. Aucune discrimination ne doit exister à cet égard. Ils ont aussi droit à une représentation au sein de l'exécutif dans les domaines présentant un intérêt particulier pour les minorités nationales, tels que la culture et les questions linguistiques, l'éducation et les médias. Il peut en aller de même, avec encore plus d'acuité, dans les régions où les attentes des minorités nationales sont particulièrement pressantes.

3. Egalité des chances :

Les membres de toutes les composantes de la population, y compris les minorités nationales, doivent être en mesure de bénéficier de tout l'éventail des avantages au plan culturel, social et économique qui découlent de la vie dans l'Etat. Les agences publiques ou privées ne doivent opérer aucune discrimination en termes d'opportunités. En fait, la jouissance pleine, effective et sur un pied d'égalité de tous les avantages issus de la participation dans la société peut nécessiter des mesures spéciales prises en faveur des groupes non dominants, notamment des membres des minorités nationales.

En examinant chacun de ces trois aspects, il ne sera pas nécessaire d'insister sur la gouvernance locale et la participation économique et sociale. Ces deux thèmes feront l'objet d'exposés distincts.

2. Participation politique effective et construction de l'Etat

La participation politique effective des membres des minorités peut être facilitée de plusieurs manières. Il est question ici de l'organisation constitutionnelle de l'Etat, de la représentation électorale et de l'instauration d'institutions et de pratiques garantissant la contribution des minorités nationales¹⁰.

2.1. Un Etat pour tous les citoyens : organisation constitutionnelle

2.1.1. Egalité sur un plan général

Lors de la présentation de l'article 15, un des organes en charge de son élaboration, le Comité *ad hoc* pour la protection des minorités nationales (CAHMIN) a souligné que le principal objectif de cette disposition était de promouvoir une égalité effective entre les personnes appartenant aux minorités nationales et celles appartenant à la majorité¹¹. Pratiquement tous les Etats mentionnent l'égalité formelle de tous les citoyens (et quelquefois des non-citoyens lorsqu'il est question du gouvernement local) en termes de droit de vote, droit de se présenter aux élections et droit de former ou de participer à des partis politiques. On pourrait affirmer que cette égalité devrait être manifeste dans la désignation même et la conception du système constitutionnel. Ainsi dans la Constitution, la désignation de l'Etat en tant qu'Etat d'une nation ou d'un groupe ethnique donné, plutôt qu'Etat de tous ses citoyens peut être source d'inquiétude¹². Lorsque des groupes nationaux ou ethniques spécifiques sont expressément nommés, le Comité consultatif a demandé que soient prises des mesures spéciales pour améliorer également la participation effective des autres groupes¹³. Plus concrètement, il est ici question d'une organisation de l'autorité publique à plusieurs niveaux conçue de manière à prendre en compte les membres des minorités nationales. Une telle organisation est possible par un transfert d'autorité à des unités territoriales ou par l'allocation fonctionnelle de droits spéciaux de participation.

¹⁰ Pour des études générales sur la question de la participation, voir Section Minorités de la Direction des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Vue d'ensemble des formes de participation des minorités nationales dans les processus de prise de décision dans dix sept pays* (1998) ; Frowein et Bank, *The Participation of Minorities in Decision-making*, E/CN.4/Sub.A.C.5/2001/CRP.6 ; Ghai, *Public Participation of Minorities*, Rapport de Minority Rights Group International (2001).

¹¹ CAHMIN, Projet de Rapport explicatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, CAHMIN (94) 32, Annexe V, para 80, adopté lors de la 7^{ème} Réunion, 10-14 octobre 1994, puis adopté par le Comité des Ministres en tant que ETS. (157), H (95) 10, février 1995.

¹² Ce débat a eu son importance pour les Etats qui ont émergé de l'ex-République socialiste fédérale de Yougoslavie. L'Accord d'Ohrid d'août 2001 a expressément évité une telle désignation et a stipulé que « l'ex-République yougoslave de Macédoine » est l'Etat de tous ses citoyens.

¹³ Avis du Comité consultatif sur la Croatie, ACFC/INF/OP/I (2002) 003.

2.1.2. Organisation territoriale à plusieurs niveaux de l'autorité publique

Les projets initiaux de ce qui allait devenir l'article 15 ne mentionnent pas seulement un droit fondamental de participation effective dans les domaines concernant particulièrement les minorités nationales. Un tel droit concerne également les « décisions affectant les régions où ils vivent »¹⁴. Cette formulation laisserait sous-entendre la reconnaissance d'un droit spécial de consultation ou de participation aux décisions des personnes appartenant aux minorités nationales et concentrées dans des zones territorialement limitées.

Bien sûr, l'organisation de l'autorité en plusieurs niveaux régionaux peut s'étendre d'un système confédéral à une structure étatique déléguée ou fédérale¹⁵. Elle peut inclure des mesures d'autonomie pour des zones où les minorités nationales constituent la majorité au niveau local. Néanmoins, au sein de certains gouvernements, cette question est un sujet plutôt sensible. Le Document de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE stipule¹⁶ :

« Les Etats participants prennent note des efforts entrepris pour créer et favoriser des conditions permettant de promouvoir l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse de certaines minorités nationales en mettant en place, comme l'un des moyens de réaliser ces objectifs, des administrations locales ou autonomes appropriées, correspondant à la situation historique et territoriale spécifique de ces minorités, conformément à la politique de l'Etat concerné. »

Le Haut Commissaire sur les minorités nationales de l'OSCE a développé en détail cette question dans les Recommandations de Lund¹⁷. L'autonomie a également fait l'objet, il y a quelques temps, de l'attention du Groupe de travail sur les minorités de la Sous-commission de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies¹⁸. Dans

¹⁴ Commission européenne pour la démocratie par le droit, *Proposition pour une Convention européenne pour la protection des minorités*, CDL-MIN (93), 22 février 1993, article 14. Voir également le commentaire de cet article, *id.*, au para 44, soulignant que « Le mot « région » doit être compris dans cet article ainsi que dans toute la proposition de Convention dans son sens géographique mais pas dans un sens politique, judiciaire ou administratif. ».

¹⁵ De fait, un Etat souligne que sa forte structure fédéraliste offre une participation maximale aux minorités. Rapport de la Suisse, ACFC/SR (2001) 2, para 237. Le Comité consultatif s'est déclaré très satisfait de cet arrangement, Avis du Comité consultatif sur la Suisse, ACFC/INF/OP/I (2003) 007. Le Comité consultatif a également reconnu l'importance de la dévolution pour une participation effective des personnes concernées en Ecosse, Pays de Galles et en Irlande du Nord, Avis du Comité consultatif sur le Royaume-Uni, ACFC/INF/OP/I (2002) 006.

¹⁶ Deuxième Conférence de la dimension humaine de l'OSCE, Copenhague, *Document*, 5 juin au 29 juillet 1990, para 25. Voir aussi *Réunion d'experts sur les minorités nationales* de l'OSCE, 1-19 juillet 1991, IV, para 7.

¹⁷ Paragraphes 19-21 des Recommandations de Lund, où le mot « autonomie » est le plus souvent évité et remplacé par « autogestion ».

¹⁸ Pour le Groupe de travail sur les minorités des Nations Unies, l'autonomie est à l'ordre du jour depuis plusieurs années, tout comme elle l'est pour l'Assemblée générale des Nations Unies, qui estime que l'autonomie est un moyen d'éviter les conflits d'autodétermination. A titre d'exemple, dans le *Rapport du groupe de travail sur les minorités à l'occasion de sa cinquième session*, Nations Unies Doc. E/CN.4/SUB.2/1999/21, 24 juin 1999, il est stipulé au para 82 (g): « La décentralisation des

le contexte de la Convention-cadre, la situation est encore différente. La version finale de l'article 15, telle qu'adoptée, ne reflète pas entièrement l'accent placé sur l'autonomie locale dans d'autres documents. A l'inverse de la disposition correspondante dans la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuse ou linguistiques des Nations Unies, le renvoi plutôt prudent aux décisions affectant « les régions dans lesquelles elles vivent » a été supprimé de la version finale de l'article 15 de la Convention-cadre¹⁹. Néanmoins, dans son étude de l'article 15, le Rapport explicatif officiel de la Convention-cadre encourage les gouvernements à envisager, par exemple, des formes décentralisées ou locales d'administration comme moyens de parvenir à une participation effective²⁰. Cet encouragement est en totale conformité avec l'article 4(3) de la Charte européenne de l'autonomie locale, qui souligne que « l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens ».

Dans les rapports ultérieurs adressés au Comité consultatif, l'autonomie a été abordée expressément en plusieurs circonstances²¹. Certains exemples font état de régimes d'autonomie historiquement bien établis, résultant parfois de conflits antérieurs ou de modifications des frontières. Paradoxalement, ces exemples tirés du passé sont caractéristiques de mesures d'autonomie qui vont au-delà de celles instaurées récemment. Les mesures sont en général établies par des traités et/ou enracinées formellement dans la constitution. Les assemblées parlementaires et les institutions autonomes disposent d'un large pouvoir de décision, qui se reflète dans les structures juridictionnelles locales.

Si le bon fonctionnement des deux principaux exemples d'autonomie de type historique a été reconnu par le Comité consultatif, certaines difficultés sont apparues dans d'autres cas. Ainsi, un accord d'autonomie négocié plus récemment a reçu l'approbation du Comité consultatif²². Néanmoins, cet accord n'a finalement pas été intégralement mis en œuvre et est en cours de révision dans le cadre d'une restructuration d'ensemble de

pouvoirs fondée sur le principe de subsidiarité - qu'on l'appelle autonomie ou transfert de pouvoir et que les dispositions prises soient symétriques ou asymétriques - améliorerait les chances, pour les minorités, de participer à l'exercice du pouvoir dans les domaines qui les concernent et dans toutes les sociétés au sein desquelles elles vivent ». Voir, par exemple, De Varennes, « *Towards Effective Participation and Representation of Minorities* », Nations Unies Doc E/CN.4/Sub.2/AC5/1998/WP4.

¹⁹ Suite aux propositions du CAHMIN pour inclure une référence à la subsidiarité, les opposants ont fait valoir « qu'une telle référence toucherait le système constitutionnel des Parties ». CAHMIN (94), 13, 15 avril 1994, 1^{ère} réunion, 25-28 janvier 1994, para 46. Une dimension régionale plus forte a été proposée par la Hongrie, la Norvège et le Portugal. CAHMIN, *Proposition pour un avant-projet de Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, CAHMIN (94) 12 rev, 10 juin 1994, pp. 11-14. Concernant l'article 2 de la Déclaration des Nations Unies, voir le Commentaire du Président du Groupe de travail des Nations Unies, Asbjørn Eide, E/CN.4.SUB.2/AC.5/2001/2, 2 avril 2001, para 38 et suivants.

²⁰ *Op cit*, para 80.

²¹ Rapport de la Finlande, ACFC/SR (99) 3, p. 2; Rapport de l'Italie, ACFC/SR (99) 007; Rapport de Moldova, ACFC/SR (2000) 2; Rapport de la Fédération de Russie, ACFC/SR (99) 15, p. 44; Rapport de la Slovénie, ACFC/SR (2000) 4.

²² Avis du Comité consultatif sur la Moldova, ACFC/INF.OP/I (2003) 002

la Constitution²³. On peut noter également au passage un cas n'ayant pas encore fait l'objet d'un avis du Comité consultatif et qui met en lumière les difficultés à tenter de restaurer un ancien régime d'autonomie provinciale après une période d'abrogation unilatérale²⁴. Cette expérience laisse entrevoir la nécessité de garantir un solide enracinement constitutionnel de l'autonomie lorsqu'elle est accordée et la nécessité de mettre en place des mécanismes répondant aux allégations de mise en œuvre insuffisante des accords d'autonomie nouvellement conclus.

Il peut également être fait référence à un des exemples présentant un système extrêmement complexe d'organisation régionale de l'autorité publique en plusieurs niveaux. Quelques uns des niveaux mis en place visent spécifiquement certaines populations nationales ou ethniques et offrent essentiellement une gouvernance à caractère ethnique au niveau local ou régional. Il est à noter toutefois que les régions de gouvernement autonome constituant ce système incluent souvent elles-mêmes des populations minoritaires significatives²⁵. D'où la nécessité dans ce cas, de dispositions particulières garantissant une participation effective au sein des entités autonomes. Si le nombre des régimes explicites d'autonomie évoqués précédemment est conséquent, l'organisation régionale à plusieurs niveaux de l'autorité a essentiellement été abordée au travers de la notion apparentée de gouvernance locale déléguée. Le lien entre la gouvernance locale et l'autonomie territoriale est établi expressément par un Etat²⁶. Dans un autre exemple, des instances autonomes locales élargies, ont été présentées comme garantissant des pouvoirs « équivalents » à une autonomie régionale²⁷.

L'une des caractéristiques les plus constantes des rapports étatiques soumis jusqu'ici est qu'ils portent régulièrement sur les structures de gouvernance localement décentralisées en tant que moyens de satisfaire aux obligations de l'article 15²⁸. La plupart des Etats font mention du nombre de conseils locaux et autres organes pourvus de représentants des personnes appartenant à des minorités nationales. Les points sensibles semblent liés principalement à l'allocation de ressources suffisantes à l'autonomie locale des minorités. Certains évoquent également des problèmes de représentation véritable des minorités locales, que nous étudierons plus loin.

Dans le contexte de la réforme administrative locale, il a été souligné que les gouvernements devraient concevoir des mesures de manière à contribuer également à la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales²⁹. Ceci

²³ Une commission constitutionnelle traite à présent la situation politique complexe dans le territoire de la république de Moldova. Une caractéristique intéressante de l'autonomie de Gagaouzie est néanmoins la disposition établissant que le gouvernement régional est présidé par un membre du gouvernement central.

²⁴ Rapport étatique de Serbie et Monténégro, ACFC/SR (2002) 003.

²⁵ Rapport étatique de la Fédération de Russie, ACFC/SR (99) 15, p. 44.

²⁶ Rapport étatique de la Slovénie, ACFC/SR (2000) 4.

²⁷ Rapport étatique de la Hongrie, ACFC/SR (99) 10, p. 126.

²⁸ Une distinction peut être faite entre la gouvernance déléguée et la gouvernance décentralisée. En ce qui concerne la gouvernance déléguée, les véritables compétences sont transférées au niveau local ou régional. Pour ce qui est de la gouvernance décentralisée, les décisions peuvent être prises par des fonctionnaires basés localement mais opérant dans le cadre national général et dans l'exercice de fonctions définies au plan national.

²⁹ Avis du Comité consultatif sur la République slovaque, ACFC/INF/OP/I (2001) 001.

impliquerait l'obligation de ne pas instaurer de réformes ayant des répercussions défavorables sur la participation effective, voire même d'engager une telle réforme avec pour objectif une manipulation électorale ou démographique.

2.1.3. Organisation fonctionnelle à plusieurs niveaux de l'autorité publique

Comme noté précédemment, l'article 15 souligne la nécessité de créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales « en particulier celles les concernant ». Il est donc logique de s'attendre à ce que les efforts portent sur les mécanismes améliorant la participation dans les domaines où sont en jeu des questions culturelles, sociales, économiques ou politiques d'une importance particulière pour les membres des minorités nationales. Ce résultat sera principalement obtenu au travers d'institutions ou de processus de consultation que nous aborderons dans la section C, ci après. Néanmoins, au niveau de la construction de l'Etat, on pourrait peut-être prévoir une conception spécifique préservant un espace pour une participation élargie dans la définition des politiques. Une telle conception s'appuierait sur la dévolution fonctionnelle des pouvoirs de décision et des fonctions administratives à des personnes appartenant à des minorités nationales. Ce modèle est appliqué dans certains Etats où les minorités nationales sont dotées d'un statut juridique formel. Par opposition à l'accent habituel placé sur des droits individuels exercés collectivement, dans ces cas, la minorité elle-même est reconnue comme personne morale ou comme « personne morale publique », exerçant des fonctions de prise de décisions et d'administration³⁰.

Dans ce contexte, certains Etats ont été les premiers à mettre en place un mécanisme extrêmement intéressant de co-décision entre les institutions représentatives des minorités nationales et les organes législatifs et exécutifs nationaux³¹. Dans d'autres Etats, « l'autonomie » dans les domaines de l'utilisation de la langue et des alphabets, de l'éducation, de l'information et des médias ainsi que de la culture est matérialisée au travers de l'élection de « conseils nationaux ». Ces conseils sont constitués de 15 à 35 représentants, selon l'effectif total des minorités nationales³². La méthode de désignation des représentants siégeant à ces conseils est régie par la loi, et fait appel aux membres des assemblées parlementaires ou régionales représentant les personnes appartenant à des minorités nationales, à des conseillers locaux, à des personnes nommées par des organisations minoritaires de premier plan, etc.³³. Il existe également quelques mécanismes développés de manière moins institutionnelle et se rapportant principalement aux affaires culturelles, encore que les problèmes économiques, sociaux et linguistiques puissent aussi y être inclus³⁴. Pour finir, il est intéressant de noter le cas spécial d'autorités fonctionnelles pour les peuples autochtones³⁵.

³⁰ Rapport étatique de la Slovaquie, ACFC/SR (2000) 4, para. 65.

³¹ Rapport étatique de la Hongrie, ACFC/SR (99) 10.

³² Rapport étatique de Serbie et Monténégro, ACFC/SR (2002) 003.

³³ Voir également Rapport étatique de la Slovaquie, ACFC/SR (2000) 4., para 92.

³⁴ Par exemple Rapport étatique de l'Estonie, ACFC/SR (99) 16.

³⁵ Rapport étatique de la Suède, ACFC/SR (2001) 003, p. 37.

Si certains des pouvoirs et fonctions conférés à ces organes s'apparentent fortement à des mécanismes consultatifs, il est prévu, du moins en théorie, qu'ils jouent également un rôle exécutif et bénéficient des financements d'Etat appropriés à cet effet. Il n'existe toutefois pas encore d'évaluation complète de l'efficacité de ce type de conception par le Comité consultatif.

2.2. Représentation électorale

Dans le *Rapport explicatif* de la Convention-cadre, les Etats sont encouragés à assurer la promotion de la « participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales dans les processus de prise de décision et dans les instances élues à la fois aux plans national et local »³⁶. Dans sa Recommandation 1201 (1993) du 1^{er} février 1993, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé que soit inclus le droit pour toutes les personnes appartenant à une minorité nationale de créer leurs propres organisations, y compris un parti politique³⁷. La Commission européenne pour la démocratie par le droit, dans son Projet de Convention sur la protection des minorités de 1990, est allée plus loin, étudiant une disposition imposant que les minorités soient représentées au Parlement proportionnellement à leur poids démographique³⁸. Cette proposition a par la suite été abandonnée en raison des difficultés à mettre en œuvre une formule aussi mathématique³⁹. Néanmoins, la question d'une représentation suffisante des minorités aux niveaux parlementaire et local a été soulevée à maintes reprises au cours du dialogue sur la mise en œuvre qui a suivi le premier cycle de rapports étatiques.

2.2.1. Enregistrement des partis et des candidats

L'une des questions porte sur l'enregistrement des partis ou candidats qui déclarent représenter des minorités nationales. Les restrictions directes aux « partis des minorités » restent sujettes à controverse, même lorsque les gouvernements affirment que les personnes appartenant à des minorités nationales sont en mesure de chercher à être représentées au sein des autres partis principaux⁴⁰. Le Comité consultatif s'est opposé aux exigences de connaissances linguistiques posées aux candidats aux élections parlementaires et locales⁴¹. Dans certains cas, les partis nationaux ont formellement abrogé de telles restrictions⁴². Il est à noter toutefois l'existence possible de restrictions déguisées, ne visant pas explicitement l'exclusion des représentants

³⁶ *Op cit*, para 80.

³⁷ Article 6.

³⁸ Commission européenne pour la démocratie par le droit, *Avant-projet de convention européenne pour la protection des minorités*, DAJ.SC.DEMOCRACY, Conv.Min, 21 mai 1990, Projet d'article 8 (2).

³⁹ Commission européenne pour la démocratie par le droit, *Projet de Rapport de la 4^{ème} réunion*, 25-26 mai 1990, CDL-PV- (90) 4, para 19.

⁴⁰ Une telle critique a conduit l'Albanie à abolir une restriction de ce type. Sur cette question, voir aussi le Rapport de la Bulgarie, ACFC/SR (2003) 001, même s'il n'a pas encore fait l'objet d'un avis du Comité consultatif.

⁴¹ Avis du Comité consultatif sur l'Estonie, ACFC/INF/OP/I (2002) 005, Voir aussi par exemple Lettonie et le Pacte International relatif aux droits civils et politiques, Communication No. 884/19999, CCPR/C/72/D/884/1999; Fédération de Russie, Avis du Comité consultatif, ACFC/INF/OP/I (2003) 005.

⁴² Avis du Comité consultatif sur l'Albanie, ACFC/INF/OP/I (2003)004.

d'une ou plusieurs minorités, mais qui, dans la pratique, sont appliquées en ce sens. Une exigence qui fait par exemple obligation aux partis politiques d'avoir des sections régionales dans plus de la moitié des sujets d'un Etat fédéral peut rendre impossible la création d'un parti minoritaire représentant des personnes concentrées dans une zone géographique restreinte⁴³. De ce fait, il est prudent d'examiner soigneusement le cadre législatif régissant l'enregistrement des partis et des candidats, mais également la pratique et ses résultats.

En matière d'élection, la question de la citoyenneté est particulièrement importante. Il est désormais de pratique courante de faire participer aux élections locales les non-citoyens résidant de longue date dans le pays, une pratique bien accueillie par le Comité consultatif⁴⁴. Si les non-citoyens sont généralement exclus des élections nationales, la situation peut devenir plus complexe lorsque de larges segments d'une population ont été exclus de la citoyenneté du fait d'évènements exceptionnels.

Il a également été affirmé que les candidats de la minorité obtenaient souvent des sièges au travers de partis qui n'avaient pas vocation à représenter les minorités nationales⁴⁵. Néanmoins, cet argument ne peut justifier des restrictions à la création ou à l'activité des partis, notamment ceux représentant des personnes appartenant à des minorités nationales.

2.2.2. Représentation proportionnelle et quotas

Les quotas de représentation des personnes appartenant à des minorités nationales sont un phénomène relativement rare, qui intervient principalement, mais pas exclusivement, dans des Etats récemment confrontés à des tensions ou des conflits ethniques. Un Etat prévoit par exemple la représentation proportionnelle à la Chambre basse des minorités nationales formant plus de huit pourcent de la population. Dans l'attente d'un nouveau recensement, il est spécifié que les minorités nationales doivent élire huit représentants, dont trois issus de la minorité la plus importante. Il en va de même de la représentation des minorités à la chambre haute. Les minorités nationales numériquement plus faibles sont assurées de disposer au minimum d'un siège à la Chambre haute⁴⁶. Néanmoins, le Comité consultatif a noté dans cet Etat que ces dispositions n'étaient pas appliquées dans les faits, la législation pertinente ayant été suspendue. De surcroît, le mode de distribution des sièges garantis aux représentants des minorités nationales excluait un certain nombre de minorités significatives⁴⁷. Il a été fort heureusement remédié à cette situation par une nouvelle loi constitutionnelle et d'autres dispositions. Elle devrait être étudiée à nouveau au cours du prochain cycle de suivi.

Dans un autre exemple, la constitution prévoit une clause de sauvegarde garantissant un siège de député aux représentants des minorités nationales ne réunissant pas le nombre

⁴³ Avis du Comité consultatif sur la Fédération de Russie, ACFC/INF/OP/I (2003) 005.

⁴⁴ Avis du Comité consultatif sur l'Estonie, ACFC/INF/OP/I (2002) 005.

⁴⁵ Commentaires du Gouvernement de l'Albanie, GVT/COM/INF/OP/I (2003) 004.

⁴⁶ Rapport étatique de la Croatie, ACFC/SR (99) 5, p. 154.

⁴⁷ Avis du Comité consultatif sur la Croatie, ACFC/INF/OP/I (2002) 003.

de voix nécessaire pour être représentés au Parlement⁴⁸. Un autre exemple réserve un siège à chacune des deux minorités nationales significatives, ces députés étant élus sur des listes spéciales, sans exclure bien évidemment l'éventuelle élection de personnes appartenant à ou représentants des minorités nationales par le processus électoral ordinaire⁴⁹. Dans un cas, il a été noté que l'instauration de circonscriptions électorales spéciales dans le but de garantir un mandat aux candidats de la minorité pouvait soulever des inquiétudes quant aux droits des personnes n'appartenant pas à cette minorité. Il peut de plus se poser également un problème d'inégalité pour les groupes qui ne bénéficient pas ailleurs du même avantage dans les mêmes circonstances⁵⁰.

En cas d'absence de dispositions spéciales visant à assurer une participation effective au Parlement des personnes appartenant à des minorités, le Comité consultatif a encouragé les gouvernements à élaborer et mettre en œuvre des mesures visant à créer les conditions favorables pour que la voix des personnes appartenant aux minorités nationales puisse être davantage entendue et prise en compte dans le processus de prise de décisions, notamment lorsque les décisions à prendre sont susceptibles de les toucher directement⁵¹. Il s'agit là d'une suggestion plutôt prudente, permettant éventuellement une représentation directe des populations minoritaires significatives en vue de leur consultation.

Dans un autre exemple, le Comité consultatif a noté que la question de l'introduction de dispositions électorales pour la représentation parlementaire est un domaine où, du point de vue des normes internationales, les Etats jouissent d'une large marge de manœuvre. « Le Comité consultatif ne peut et ne veut en aucun cas empiéter sur ces prérogatives. »⁵². Toutefois, il estime pouvoir à bon droit formuler des critiques, dans la mesure où les gouvernements concernés n'ont pas réussi à mettre en place une représentation appropriée des personnes appartenant à des minorités nationales au Parlement pour n'avoir pas appliqué leurs propres normes dans ce domaine. Dans un autre cas déjà évoqué précédemment, le Comité consultatif a pris une position plutôt ferme lorsque les dispositions prévues pour une représentation minimale des personnes appartenant à des minorités nationales n'ont pas fait l'objet d'une mise en œuvre⁵³. Le retrait de ces dispositions, prévoyant une représentation minimale, garantie par le passé, même au moyen de procédures légales ordinaires, a également donné lieu à des inquiétudes. Ce qui explique les regrets exprimés par le Comité consultatif au sujet d'une république autonome et de la représentation réduite des Tatars de Crimée au sein de l'Assemblée régionale, en raison de la suppression des sièges réservés à l'Assemblée⁵⁴.

⁴⁸ Rapport étatique de la Roumanie, ACFC/SR (99) 11 Prov., p. 53.

⁴⁹ Rapport étatique de la Slovénie, ACFC/SR (2000) 4, para 97.

⁵⁰ Avis du Comité consultatif sur la Fédération de Russie, ACFC/INF/OP/I (2003) 005, para 105.

⁵¹ Avis du Comité consultatif sur la République tchèque, ACFC/INF/OP/I (2002) 002.

⁵² Avis du Comité consultatif sur la Hongrie, ACFC/INF/OP/I (2001) 004, para 49.

⁵³ Avis du Comité consultatif sur la Croatie, ACFC/INF/OP/I (2002) 003.

⁵⁴ Avis du Comité consultatif sur l'Ukraine, ACFC/INF/OPI (2002) 010, concernant la République autonome de Crimée.

Pour un certain nombre de pays, le Comité consultatif a néanmoins été plus direct, jugeant les gouvernements non seulement sur leur capacité à respecter ou non leurs propres objectifs et à appliquer leurs mesures, mais aussi d'après le degré de représentation atteint par rapport à la répartition de la population⁵⁵. Dans ces cas, le Comité consultatif a expressément appelé les autorités à élaborer et mettre en œuvre des mesures créant les conditions favorables à une meilleure participation des personnes appartenant aux minorités nationales au processus de prise de décisions et dans les instances élues, à la fois aux plans national et local⁵⁶.

2.2.3. Minorités « numériquement plus faibles » et dispersées

La représentation des membres des minorités « numériquement plus faibles » pose des problèmes particuliers. Il en va de même des membres territorialement dispersés des minorités nationales, notamment les Rom⁵⁷. Si des groupes plus nombreux ont la possibilité d'être représentés au plan parlementaire par les processus ordinaires, d'autres sont structurellement dans l'impossibilité d'y parvenir du fait de la situation démographique. Les rapports étatiques portent en principe uniquement sur les groupes les plus importants numériquement lorsqu'il est question de revendications de représentation⁵⁸. Le Comité consultatif a néanmoins insisté sur la nécessité d'élaborer également des dispositions pour les personnes appartenant à des minorités non-territoriales, par exemple les gens du voyage⁵⁹.

Le Comité consultatif a souligné qu'il serait légitime de prêter une attention particulière aux moyens d'aboutir à une représentation acceptable en dépit d'obstacles démographiques⁶⁰. De tels mécanismes peuvent inclure la suppression d'un seuil national minimum de voix nécessaire à la représentation des personnes appartenant à des minorités nationales moins nombreuses⁶¹. Le Comité consultatif a noté que le maintien du seuil de 5 % dans un des Etats a réduit les chances des minorités nationales d'être représentées au sein du corps législatif⁶².

⁵⁵ Avis du Comité consultatif sur le Royaume-Uni, ACFC/INF/OP/I (2002) 006, para 126: « ... constate que les minorités ethniques sont peu représentées dans les organes législatifs et considère que le Royaume-Uni devrait examiner les obstacles légaux, procéduraux et institutionnels susceptibles d'entraver cette représentation. »

⁵⁶ Avis du Comité consultatif sur la République tchèque, ACFC/INF/OP/I (2002) 002.

⁵⁷ Par exemple Avis du Comité consultatif sur l'Allemagne, ACFC/INF.OP/I (2002) 008.

⁵⁸ Par exemple, le Comité Helsinki bulgare, *Rapport* de septembre 1999, par 63, mais noter l'exemple de la Croatie évoqué précédemment.

⁵⁹ Suisse, ACFC/INF/OP/I (2003) 007.

⁶⁰ Avis du Comité consultatif sur l'Albanie, ACFC/INF/OP/I (2003).

⁶¹ Allemagne et le Land de Schleswig Holstein, Allemagne, Avis du Comité consultatif, ACFC/INF.OP/I (2002) 008, la Serbie et Monténégro note que son échec à supprimer le seuil de 5 % « n'est pas favorable aux minorités nationales : les partis qui rassemblent des membres des minorités nationales peuvent difficilement remporter des sièges au parlement s'ils ne forment pas de coalition. ». Serbie et Monténégro Rapport ACFC/SR (2002) 003. Voir aussi le rapport de la République slovaque, ACFC/SR (99) 8, para. 38.

⁶² Avis du Comité consultatif sur la Lituanie, ACFC/INF/OP/I (2003) 008.

Dans un autre cas, l'obligation d'enregistrement des candidats après collecte de signatures a été supprimée pour les candidats représentant les personnes appartenant à des minorités nationales⁶³. Ces mesures sont d'autant plus urgentes quand les minorités ne sont pas représentées au Parlement, malgré l'absence de facteurs faisant obstacle à cette représentation⁶⁴. A cette proposition, certains gouvernements ont répondu qu'une telle action risquait de porter atteinte aux droits de la majorité⁶⁵. Toutefois, comme noté précédemment, le Comité consultatif a de plus en plus demandé que les objectifs fixés en matière de représentation soient atteints en pratique, en dépit d'obstacles de ce type.

Lorsque la représentation parlementaire est véritablement impossible du fait de l'effectif réduit des minorités nationales, les gouvernements sont encouragés à chercher d'autres moyens pour prendre en considération les intérêts des minorités⁶⁶. Il est vraisemblablement question ici de mécanismes consultatifs, qui seront abordés ci-après.

2.2.4. Représentation régionale et locale

Il existe également des exemples de possibilités accrues de représentation aux niveaux local et régional pour les personnes appartenant à des minorités nationales. Ainsi, le statut d'une province autonome prévoit que la composition du parlement régional doit être cohérente avec la taille des groupes linguistiques présents sur le territoire⁶⁷. Un autre exemple prévoit une représentation minimale des membres des minorités nationales dans les conseils locaux de régions à composition ethnique mixte. Cette disposition est associée à des garde-fous contre la simple mise en minorité mécanique des représentants des personnes appartenant à des minorités nationales⁶⁸. Un problème notable est apparu avec le phénomène « d'éviction » - le fait que des personnes n'appartenant pas à une minorité donnée parviennent néanmoins, en raison du système électoral très ouvert, à se faire élire comme représentants de cette même minorité⁶⁹.

Concernant le gouvernement local, la plupart des gouvernements mentionne la représentation des minorités dans les régions où les personnes appartenant à des minorités nationales vivent en grand nombre, affirmant que cette représentation est adéquate au niveau des districts locaux et régionaux ainsi qu'à celui des conseils municipaux et des maires des villes et villages. Dans certains cas, des engagements formels sont pris pour assurer une représentation proportionnelle des différentes composantes de population, ou des quotas minimum, au niveau local⁷⁰. Toutefois, certains groupes, notamment les Rom, restent exclus de certaines instances⁷¹.

⁶³ Rapport étatique du Danemark, ACFC/SR (99), p. 46.

⁶⁴ Avis du Comité consultatif sur l'Arménie, ACFC/INF/OP/I (2003) 001; Rapport de l'Autriche, ACFC/SR (2000) 3, pp. 120-123.

⁶⁵ Commentaires du Gouvernement de l'Arménie, GVT/COM/INF/OP/I (2003) 001; Rapport étatique du Danemark, ACFC/SR (99), p. 45.

⁶⁶ Avis du Comité consultatif sur l'Arménie, ACFC/INF/OP/I (2003) 001.

⁶⁷ Rapport étatique de l'Italie, ACFC/SR (99) 007, concernant non seulement les groupes linguistiques germanophone et italien, mais aussi ladin.

⁶⁸ Rapport étatique de la Slovénie, ACFC/SR (2000) 4, para 95.

⁶⁹ Avis du Comité consultatif sur la Hongrie, ACFC/INF/OP/I (2001) 004.

⁷⁰ Rapport étatique de la Croatie, ACFC/SR (99) 5, p. 155.

⁷¹ Avis du Comité consultatif sur l'Allemagne, ACFC/INF/OP/I (2002) 008.

2.2.5. Circonscriptions, règles et pratiques électorales

Dans certains pays, les circonscriptions électorales ont pu être redessinées pour offrir des chances plus réalistes aux représentants des personnes appartenant à des minorités nationales. Dans d'autres, il a été noté que certaines règles d'enregistrement (par exemple, l'obtention préalable d'un certain nombre de signatures pour qu'un parti ou un candidat puisse se présenter aux élections) ne favorisent pas une participation effective. De surcroît, le Comité consultatif a demandé que soient prises des dispositions et des garanties précises visant à protéger les minorités nationales en matière de découpage des circonscriptions électorales⁷². Pour éviter les conflits sur ces questions, il est une bonne pratique qui consiste à assurer la représentation des minorités aux commissions électorales et autres organes concernés par la préparation et la conduite des élections⁷³.

2.2.6. Pratiques en matière de travaux parlementaires

Lorsque des représentants des minorités constituent des groupes parlementaires significatifs, il est une bonne pratique qui consiste à leur attribuer à tous des postes parlementaires importants, y compris le droit de représentation dans les commissions parlementaires, le droit de présider ces commissions voire même celui d'occuper le poste de Vice-président du Parlement⁷⁴. Pour des groupes plus restreints ou des représentants parlementaires individuels des personnes appartenant à des minorités nationales, l'abandon de certaines restrictions liées aux travaux parlementaires (en particulier à la représentation aux commissions) est encouragé.

2.3. Institutions et mécanismes pour une participation effective

Le Rapport explicatif propose un certain nombre de moyens permettant de garantir une participation effective en dehors de la représentation parlementaire. Il encourage notamment l'instauration d'institutions représentatives des personnes appartenant à des minorités nationales et leur consultation « lorsque les Parties envisagent des mesures législatives ou administratives susceptibles de les [les membres des minorités nationales] toucher directement »⁷⁵. Deux conditions doivent être remplies à cet effet : d'abord, les personnes appartenant à des minorités nationales doivent avoir la possibilité de créer leurs propres organisations pour exprimer et défendre leurs intérêts. D'autre part, ces organes doivent pouvoir peser sur les décisions qui les concernent. Le Rapport explicatif de la Convention-cadre note que les personnes appartenant à des minorités nationales doivent être associées « à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des plans et programmes de développement national et régional, susceptibles de les toucher directement » ainsi qu'à la réalisation d'études afin

⁷² Avis du Comité consultatif sur l'Ukraine, ACFC/INF/OPI/I (2002) 010.

⁷³ L'Azerbaïdjan a fait état d'un tel processus, Rapport étatique de l'Azerbaïdjan, ACFC/SR (2002) 1.

⁷⁴ Rapport étatique de la Bulgarie, ACFC/SR (2003) 001.

⁷⁵ *Op cit*, para 80.

d'évaluer l'incidence que les activités de développement prévues pourraient avoir sur elles⁷⁶.

2.3.1. *Ministères, services gouvernementaux ou fonctionnaires en charge de la question des minorités*

Quasiment tous les Etats Parties ont mis en place des bureaux spéciaux chargés de traiter les questions des minorités. Lorsque ce n'est pas encore le cas, le Comité consultatif a souligné l'utilité d'un tel organe dans le développement d'une « politique cohérente » dans ce domaine⁷⁷. Parfois, des ministères spéciaux ont été proposés ou instaurés à cette fin. Dans un Etat, le Comité consultatif et le Comité des Ministres ont émis des critiques quant à la suppression d'un tel ministère après une très courte période d'activité et ont invité l'Etat concerné à reconsidérer sa position⁷⁸. En l'absence de nomination ministérielle, d'autres options ont été mises en œuvre pour assurer une prise en compte sérieuse des problèmes des minorités⁷⁹. A titre d'exemple, un Commissaire présidentiel peut être nommé pour accroître l'intérêt porté aux affaires des minorités au plus haut niveau de décision politique⁸⁰.

Une autre alternative, souvent instaurée en parallèle des services gouvernementaux pour les minorités, est la mise en place de relais ministériels pour les problèmes des minorités au sein des principaux ministères pertinents (par exemple ceux de l'éducation, des collectivités locales et des affaires administratives). Les ministères peuvent également faire appel à des conseils consultatifs qui les informent des problèmes des personnes appartenant à des minorités nationales⁸¹. De cette manière, les questions touchant aux minorités peuvent être traitées dans les domaines les plus pertinents de la politique publique. Ce type de disposition est associé dans certains Etats à un service gouvernemental pour les minorités assurant la coordination entre les politiques des divers ministères. Une évolution intéressante a trait à la nomination, au sein des autorités locales, de fonctionnaires ayant comme attributions spécifiques les questions touchant les minorités⁸².

2.3.2. *Organes consultatifs*

Dans certains Etats, les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent être représentées directement au sein des principaux organes de prise de décisions, par exemple au travers d'une seconde Chambre au Parlement ou de mécanismes permettant

⁷⁶ *Op cit*, para 80.

⁷⁷ Arménie, Avis du Comité consultatif, ACFC/INF/OP/I (2003) 001.

⁷⁸ Albanie, Avis du Comité consultatif, ACFC/INF/OP/I (2003).

⁷⁹ La création d'un « Département spécial des relations interethniques » en Moldova est à signaler à cet égard. Moldova Avis du Comité consultatif, ACFC/INF/OP/I (2003) 002.

⁸⁰ Noté avec satisfaction dans l'Avis sur Chypre, ACFC/INF/OP/I (2002) 004. Cette institution a toutefois été supprimée depuis lors par les autorités.

⁸¹ Rapport de la Finlande, ACFC/SR (99) 3, p. 28, pour les Samis et les Rom, avec l'Avis demandant un mécanisme similaire pour les minorités russophones, Avis du Comité consultatif sur la Finlande, ACFC/INF/OP/I (2001) 002.

⁸² Moldova, Avis du Comité consultatif, ACFC/INF/OP/I (2003) 002.

de repousser ou de bloquer une décision (droit de veto) pour les « communautés » nationales ou religieuses⁸³. Toutefois, le plus souvent, les dispositions concernent des formes plus souples de participation par la consultation. En général, ces solutions sont facilitées par les Conseils consultatifs nationaux des minorités⁸⁴. Un tel système peut fonctionner au niveau national, mais également au niveau régional, il favorise la consultation de la société civile par le corps législatif ou le gouvernement sur un grand éventail de questions⁸⁵. Il peut inclure :⁸⁶

- La participation à la préparation des stratégies gouvernementales et des mesures concernant les sujets de préoccupation des minorités nationales ;
- La présentation de commentaires sur des projets de loi, de décrets, etc. ;
- Le suivi de la situation des personnes appartenant à des minorités nationales et la préparation de rapports à l'intention du gouvernement ;
- La mise à disposition d'un forum pour la coordination entre les différentes minorités ;
- La mise à disposition d'un forum pour les échanges avec les responsables gouvernementaux et parlementaires ;
- La publication d'orientations politiques pour les autorités publiques ;
- La coordination de la mise en œuvre par les ministères et les autorités gouvernementales de la politique du gouvernement concernant les minorités nationales ;
- La coopération avec les autorités autonomes locales pour la mise en œuvre de la politique gouvernementale relative aux minorités nationales ;
- Le soutien de la représentation des personnes appartenant à des minorités nationales à l'étranger, en coopération avec le gouvernement, y compris les engagements envers les organes internationaux de suivi.

En complément de ces fonctions consultatives, ces organes peuvent également remplir eux mêmes des fonctions exécutives. A titre d'exemple, ces organes peuvent jouer un rôle de premier plan dans la distribution des ressources allouées aux activités culturelles des organisations servant les personnes appartenant à des minorités nationales.

Si l'éventail des activités énumérées est vaste, la pratique telle qu'elle résulte du suivi de la Convention-cadre montre que les compétences et les méthodes de travail de ces

⁸³ En général, ces systèmes sont instaurés dans les Etats ayant connu des conflits ou des tensions ethniques, par exemple la Bosnie-Herzégovine après les Accords de Dayton. A Chypre, ce droit de veto existe en principe pour la communauté turque, mais n'est pas appliqué du fait de l'effectif très faible de cette communauté en-dehors de la partie nord de Chypre, selon les Commentaires du gouvernement sur l'Avis du Comité consultatif, GVT/COM/INF/OP/I (2002) 004, para 7. S'agissant de la province autonome de Bolzano, voir le Rapport étatique de l'Italie, ACFC/SR (99) 007.

⁸⁴ Un exemple intéressant qui se situe entre la représentation et la consultation est fourni par Chypre, où est prévue une co-représentation des représentants des divers groupes religieux à la Chambre des représentants, mais sans pouvoir législatif.

⁸⁵ Pour un exemple régional, par exemple, voir le Rapport étatique de la Fédération de Russie, ACFC/SR (99) 14, p. 44; Rapport étatique de la Slovénie, ACFC/SR (2000) 4.

⁸⁶ Par exemple, Rapport étatique de l'Autriche, ACFC/SR (2000) 3, pp. 120-123, Rapport étatique de la République tchèque, ACFC/SR (99) 6, para 40.

organes, notamment quand il est question d'examiner les mesures législatives, doivent être clairement définies pour en garantir l'efficacité⁸⁷. En principe, la législation devrait fournir de telles clarifications⁸⁸. Il est arrivé parfois que le Comité consultatif s'interroge sur la pertinence d'une fonction exclusivement consultative pour des organes de ce type⁸⁹. Le statut de ces conseils (organe d'Etat, ONG, combinaison des deux) doit également être clarifié dans certains Etats⁹⁰.

Parfois, le problème est de savoir quelles sont les minorités représentées au sein de l'organe consultatif. A cet égard, le Comité consultatif adopte une approche plus large et souligne la nécessité d'inclure également les minorités numériquement plus faibles et d'aller peut-être au-delà des minorités dites traditionnelles ou autochtones. Lors de la création des organes consultatifs, il est important de prendre en compte les organisations déjà existantes pour défendre les intérêts des personnes appartenant à des minorités nationales. S'agissant d'un Etat, le Comité consultatif a relevé des problèmes de manque de coordination, voire même de concurrence, qui peuvent s'en suivre⁹¹.

La composition individuelle de ces conseils est également intéressante. On peut s'attendre à la nomination de leurs membres par les partis et organisations établis représentant les personnes appartenant à des minorités nationales, par les communautés religieuses ou autres instances similaires. Un équilibre des orientations politiques/idéologiques des divers groupes représentant les minorités nationales est souhaitable. Une attention particulière doit également être portée à la représentativité véritable des organisations choisies. Lorsque le gouvernement se charge de nommer des représentants, il paraît prudent d'offrir à ces organisations le droit de contester la composition, y compris par voie judiciaire⁹². Des critiques ont été émises à propos du traitement préférentiel dont bénéficie une organisation représentative au détriment des autres⁹³.

Dans certains Etats, les organes consultatifs peuvent être constitués d'un nombre non négligeable de fonctionnaires gouvernementaux ou de Ministres délégués et peuvent parfois être présidés par des fonctionnaires de haut rang qui ne représentent normalement pas les personnes appartenant à des minorités nationales⁹⁴. Cette pratique n'a pas généralement été remise directement en question dans les avis publiés par le Comité consultatif. Cela étant, l'ensemble des avis permet de déduire que le Comité consultatif ne se satisfait pas d'organes consultatifs composés en majorité (voire

⁸⁷ Avis du Comité consultatif sur l'Arménie, ACFC/INF/OP/I (2003) 001.

⁸⁸ Rapport étatique de l'Estonie, ACFC/SR (99) 16.

⁸⁹ Avis du Comité consultatif sur Chypre, ACFC/SR (99) 2 REV.

⁹⁰ La Croatie, par exemple, indique que son Conseil a été créé en tant qu'ONG. Rapport de la Croatie, ACFC/SR (99) 5, p. 162. Néanmoins, depuis cette époque, des modifications importantes de la législation et la pratique sont à noter.

⁹¹ Avis du Comité consultatif sur l'Arménie, ACFC/INF/OP/I (2003) 001.

⁹² Un exemple instructif illustrant toutes ces questions est fourni par le Rapport étatique de l'Autriche, ACFC/SR (2000) 3, pp. 120-123, et l'Avis du Comité consultatif sur l'Autriche, ACFC/INF/OP/I (2002) 009.

⁹³ Avis du Comité consultatif sur la Roumanie, ACFC/INF/OP/I (2002) 001.

⁹⁴ Rapport étatique de la République tchèque, ACFC/SR (99) 6, pp. 41ff.

exclusivement) de fonctionnaires publics⁹⁵. On peut se demander s'il serait de meilleure pratique d'accroître le contrôle sur les débats des représentants des personnes appartenant à des minorités nationales. De surcroît, le Comité consultatif se félicite que, dans un Etat, la majorité du Conseil des minorités nationales et des groupes ethniques, composée autrefois de membres du gouvernement, soit à présent représentative des communautés minoritaires⁹⁶. Dans un autre Etat, le Comité consultatif a noté que seuls six membres sur les quinze composant un organe directeur d'une institution de défense des intérêts d'une minorité nationale particulière représentaient des personnes appartenant à des minorités nationales, les autres neuf membres appartenant à la majorité⁹⁷. Néanmoins, cette institution était une fondation allouant des subventions plutôt qu'un mécanisme de consultation⁹⁸.

Il va de soi, que la seule création d'organes consultatifs ne suffit pas. Le gouvernement doit garantir à ces organes un fonctionnement efficace en permettant les contacts qui s'imposent avec les commissions parlementaires et les départements gouvernementaux, en les consultant suffisamment tôt sur les projets législatifs ou autres et en leur assurant des ressources adéquates. Ceci inclut des consultations régulières et la justification de l'absence de suite donnée aux recommandations des organes consultatifs⁹⁹. Lorsque le gouvernement conserve une influence sur les travaux de ces conseils (ce qui n'est pas une pratique encouragée), il porte la responsabilité de l'efficacité de leur fonctionnement¹⁰⁰. En plus des organes consultatifs à caractère général, il existe également des organes spécialisés qui ne traitent que des questions concernant les personnes appartenant à une minorité nationale précise, par exemple les Rom ou des personnes appartenant à des minorités qui occupent une situation particulière¹⁰¹. De même, des organes consultatifs fonctionnels peuvent être créés au sein des ministères individuels pour traiter des questions concernant les personnes appartenant à des minorités nationales¹⁰². Le Comité consultatif a néanmoins eu l'occasion de rappeler aux gouvernements que la consultation ne doit pas se limiter à des domaines fonctionnels tels que la culture¹⁰³.

Enfin, la consultation peut être facilitée en l'absence d'organes consultatifs permanents. Dans un pays, la loi sur le Parlement prévoit au plan général le droit pour les représentants des minorités nationales d'être entendus par le Parlement et de négocier

⁹⁵ Avis du Comité consultatif sur la Suisse, ACFC/INF/OP/I (2003) 007, para 77, Avis du Comité consultatif sur la Norvège, ACFC/INF/OP/I (2003) 003, para 61, Avis du Comité consultatif sur la Lituanie, ACFC/INF/OP/I, 008, para 79, Avis du Comité consultatif sur l'Ukraine, ACFC/INF/OP/I (2002), para 10.

⁹⁶ Avis du Comité consultatif sur la République slovaque, ACFC/INF/OP/I (2001) 001.

⁹⁷ Avis du Comité consultatif sur l'Allemagne, ACFC/INF.OP/I (2002) 008.

⁹⁸ Commentaires du Gouvernement de l'Allemagne, GVT/COM/INF/OP/I (2002) 008.

⁹⁹ Avis du Comité consultatif sur la Roumanie, ACFC/INF.OP/I (2002) 001.

¹⁰⁰ Avis du Comité consultatif sur la Croatie, ACFC/INF/OP/I (2002) 003.

¹⁰¹ Par exemple Rapport étatique de la République tchèque, ACFC/SR (99) 6, p. 41; Rapport étatique de la Suède, ACFC/SR (2001) 003, p. 36; à propos des non-Rom, par exemple le Comité de liaison concernant la minorité allemande au Danemark, Rapport étatique du Danemark, ACFC/SR (99), p. 47.

¹⁰² Rapport étatique de la République tchèque, ACFC/SR (99) 6, p. 42; à propos du Conseil culturel des minorités nationales en Estonie, Rapport étatique de l'Estonie, ACFC/SR (99) 16.

¹⁰³ Avis du Comité consultatif sur Moldova, ACFC/INF/OP/I (2003) 002.

sur les questions présentant un intérêt particulier pour eux. Des dispositions similaires existent au niveau des autorités étatiques et municipales¹⁰⁴. Le Comité consultatif a toutefois estimé que la nature *ad hoc* de tels arrangements est source d'incertitude et a proposé de mettre en place des Lignes directrices clarifiant l'obligation de négocier¹⁰⁵. Dans un autre cas, le Comité consultatif a suggéré que les structures consultatives *ad hoc* soient transformées en organes et processus permanents¹⁰⁶.

2.3.3. *Recours*

Dans certains Etats, les personnes appartenant à des minorités nationales ont accès à des organes parlementaires habilités à recevoir des requêtes ou des commissions parlementaires des requêtes spécialisées¹⁰⁷. Des dispositions peuvent être prises en vue de la création de médiateurs spécialisés, qui sont susceptibles de jouer également un rôle consultatif. A cet égard, la bonne pratique mise en œuvre à l'origine par la Hongrie est désormais adoptée dans un certain nombre d'autres Etats. En l'absence de médiateur spécialisé pour les membres des minorités nationales, il est à noter que des institutions de médiation plus générales en matière de droits de l'homme créent des sections traitant plus particulièrement des questions concernant les minorités¹⁰⁸. Dans l'ensemble, les rapports étatiques ne détaillent toutefois pas les voies de recours disponibles.

3. **Participation effective et représentation au sein de l'exécutif**

Une précédente proposition autrichienne concernant un éventuel Protocole à la CEDH envisageait que les membres d'un groupe ethnique bénéficient du droit d'accès à la disposition de la fonction publique. Dans les régions peuplées par des groupes ethniques, les postes de la fonction publique devaient être attribués en prenant dûment en considération le principe de la représentation proportionnelle¹⁰⁹. Le principe de représentation au sein de l'exécutif n'est pas abordé directement par l'article 15, mais le dialogue entre les Etats et le Comité consultatif ainsi que les conclusions du Comité des Ministres, confirment qu'il s'agit d'un élément important de la participation effective.

3.1. *Au plan national*

Au niveau national, la représentation au sein de l'exécutif concerne les postes ministériels au niveau le plus élevé. Parfois, des tentatives sont faites pour réserver certains portefeuilles aux représentants des personnes appartenant à des minorités nationales. Néanmoins, les représentants des minorités ne peuvent en principe accéder à

¹⁰⁴ Rapport étatique de la Finlande, ACFC/SR (99) 3, p. 27.

¹⁰⁵ Avis du Comité consultatif sur la Finlande, ACFC/INF/OP/I (2001) 002.

¹⁰⁶ Avis du Comité consultatif sur la Norvège, ACFC/INF/OP/I (2003) 003.

¹⁰⁷ Rapport étatique de la République tchèque, ACFC/SR (99) 6, p. 41 et suivantes, et Commentaires GVT/COM/INF/OPI/I (2002) 002.

¹⁰⁸ Avis du Comité consultatif sur la Lituanie, ACFC/INF/OP/I (2003) 008.

¹⁰⁹ Comité directeur des droits de l'homme (CDHH), Projet de Protocole de la Convention européenne des droits de l'homme garantissant la protection des groupes ethniques, CDHH (1991), 46, 20 décembre 1991, projet d'article 6.

des fonctions ministérielles qu'à condition d'être affiliés à un parti qui appartient à une coalition gouvernementale¹¹⁰. Des exceptions concernent des dispositions spécifiques figurant dans des accords négociés à la suite d'un conflit dans les Balkans occidentaux n'ayant pas encore fait l'objet d'un examen par le Comité consultatif, ainsi que des gouvernements autonomes régionaux¹¹¹. Des Etats rapportent des arrangements informels visant à assurer la représentation des minorités à un haut niveau du gouvernement ou visant à faire en sorte que le poste de ministre des minorités ethniques ou nationales (lorsque ce poste existe) soit pourvu par un représentant des personnes appartenant à une minorité nationale¹¹².

Si une représentation à un niveau élevé du gouvernement reste rare, des dispositions doivent être prises pour assurer une représentation équitable au sein des effectifs des organes de l'administration publique assurant des missions de service public relevant de l'Etat central. A de rares occasions, des Etats se sont engagés à offrir une représentation proportionnelle au sein du service public, mais le Comité consultatif se devait de souligner la situation troublante résultant de la non atteinte de ces objectifs¹¹³. Pour plusieurs Etats Parties, le Comité consultatif a noté qu'aucune disposition adéquate n'avait été prise à cet égard¹¹⁴. S'il a été répondu que les règles du jeu étaient équitables et que les candidats à ces postes n'avaient pas été exclus du fait de leur appartenance à une minorité donnée, il a été clairement énoncé que les gouvernements devaient prendre des mesures spéciales pour remédier à cette situation.

La plupart des gouvernements mentionnent la nomination de personnes issues des minorités dans certains secteurs du gouvernement. Néanmoins, les listes complètes reflétant la composition démographique de l'Etat en question ne viennent que rarement étayer ces affirmations.

Le Comité consultatif s'est prononcé clairement s'agissant des Etats où il avait relevé que les membres des minorités étaient systématiquement exclus des services publics. Dans ces cas, il est demandé l'adoption de mesures adéquates visant à remédier à la situation, mais aussi la mise en place de voies de recours individuelles pour les personnes victimes de ces pratiques¹¹⁵. Si, à l'inverse, il existe des dispositions formelles visant à assurer une représentation proportionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales au sein du service public, il a été noté qu'elles ne s'appliquent souvent qu'à certains groupes tandis que d'autres continuent d'être désavantagés¹¹⁶.

3.2. Au plan régional et local

¹¹⁰ Rapport étatique de la République slovaque, ACFC/SR (99) 8, p. 37.

¹¹¹ Rapport étatique de l'Italie, ACFC/SR (99) 007.

¹¹² Rapport étatique de Serbie et Monténégro, ACFC/SR (2002) 03.

¹¹³ Rapport étatique de la Croatie, ACFC/SR (99) 5, p. 157 - une promesse non encore tenue, particulièrement pour la minorité ethnique serbe.

¹¹⁴ Avis du Comité consultatif sur l'Albanie, ACFC/INF/OP/I (2003).

¹¹⁵ Avis du Comité consultatif sur la Croatie, ACFC/INF/OP/I (2002) 003.

¹¹⁶ Rapport étatique de l'Italie, ACFC/SR (99) 007.

Si l'objectif d'une représentation quasi-proportionnelle au plan national des personnes appartenant à des minorités n'est pas facile à atteindre, un tel objectif revêt une plus grande importance encore au niveau régional ou local. En général, l'examen des rapports étatiques laisse entrevoir que pratiquement tous les États déclarent faire des efforts dans ce domaine, même si les résultats ne sont pas toujours concluants. Parfois, il est avancé que le processus de nomination est tout à fait objectif, les candidats appartenant à des minorités n'étant ni avantagés ni défavorisés. Néanmoins, la nécessité de mesures positives n'a pas cessé d'être soulignée.

Dans ce contexte, on peut noter que plusieurs gouvernements font mention d'un certain nombre de maires ou de conseillers appartenant aux minorités nationales. Toutefois, il n'est pas facile d'établir un lien entre ces exemples et la situation générale dans le pays, y compris la situation démographique dans les régions où sont concentrées des minorités. Il est également intéressant de relever que la dévolution de l'autorité publique à des unités territoriales peut dans certains cas avoir des effets négatifs sur la représentation des personnes appartenant à des minorités nationales¹¹⁷.

3.3. Au plan fonctionnel

Sur un plan général, rares sont les commentaires sur le fait que l'objectif de représentation adéquate des personnes appartenant à des minorités nationales dans des secteurs particuliers de l'administration publique n'a pas été atteint. Par contre, les critiques concernent plutôt l'exclusion de certains groupes de personnes appartenant à des minorités nationales. Toutefois, l'absence de représentation de personnes appartenant à des minorités dans le domaine de la justice, de la police et de l'armée a été soulignée et il a été demandé que les programmes de discrimination positive, y compris dans les secteurs où ils existent déjà¹¹⁸, soient étendus.

4. Participation effective à la vie culturelle, sociale et économique

Dans son rapport au Comité des Ministres de 1993, le Comité directeur des droits de l'homme (CDHH) a inclus dans un projet d'article sur les libertés culturelles une disposition spécifique qui souligne le droit des personnes appartenant à des minorités nationales à participer pleinement à la vie culturelle¹¹⁹. Dans la Convention-cadre, ce principe figure désormais à l'article 15.

Il a été noté précédemment que certains États ont prévu des organes de consultation fonctionnels spéciaux attachés à des ministères spécialisés. Ceci s'applique en particulier aux affaires culturelles¹²⁰. Dans un État, une autonomie culturelle formelle a été accordée aux personnes appartenant à une minorité nationale particulière, bien que

¹¹⁷ Avis du Comité consultatif sur le Royaume-Uni, ACFC/INF/OP/I (2002) 006.

¹¹⁸ Avis du Comité consultatif sur la Roumanie, ACFC/INF/OP/I (2002) 001; Avis du Comité consultatif sur le Royaume-Uni, ACFC/INF/OP/I (2002) 006.

¹¹⁹ CDHH, Rapport final d'activité du CDHH à l'attention du Comité des Ministres, CDHH (93) 22, article 8 (a), 8 septembre 1993.

¹²⁰ Rapport étatique de l'Estonie, ACFC/SR (99) 16.

ce groupe se qualifie lui-même de peuple autochtone¹²¹. Les autres « autonomies culturelles » spéciales, allant en fait au-delà des simples affaires culturelles, ont déjà été évoquées précédemment.

Plusieurs gouvernements font état du soutien accordé aux associations et aux activités culturelles concernant des personnes appartenant à des minorités nationales, y compris les aides financières accordées à des projets individuels d'une envergure limitée. Cette situation ne facilite pas toujours l'appréciation de l'incidence de ces programmes, notamment lorsqu'on les compare aux dépenses globales dans ce domaine. Une formule *per capita* pourrait permettre d'effectuer ce genre de comparaison.

Si certains gouvernements mentionnent l'implication des organisations représentant les personnes appartenant à des minorités nationales dans les décisions de financement, la véritable responsabilité vis-à-vis d'es intérêts des minorités reste difficile à mesurer. Dans certains exemples, les gouvernements citent des programmes spéciaux adoptés en vue de soutenir la vie culturelle des membres des communautés de « voyageurs », une initiative remarquable visant à étudier et à documenter leur histoire, et à développer leur identité culturelle et leurs savoir-faire¹²².

La participation sociale et économique a également été abordée à plusieurs occasions. Il a été noté que dans certains Etats, les membres des minorités nationales jouissent d'une position avantageuse dans le secteur économique, due en partie aux relations économiques avec leur Etat-parent¹²³. Toutefois, dans d'autres pays, les agences gouvernementales ont réalisé des enquêtes économiques et relevé que dans les zones à forte concentration de population minoritaire, les indicateurs économiques et de qualité de vie étaient inférieurs à la moyenne¹²⁴. La réalisation d'études et rapports par le gouvernement constitue une phase essentielle pour traiter ces inégalités, notamment lorsqu'ils sont suivis de plans d'actions concrets de la part du gouvernement, destinés à remédier à la situation¹²⁵. Malheureusement le plus souvent, les données disponibles sont insuffisantes et empêchent le Comité consultatif d'évaluer correctement la situation.

Dans un certain nombre d'Etats, le Comité consultatif a noté des carences en terme de participation des minorités à la vie économique¹²⁶, générant dans un cas de véritables situations discriminatoires¹²⁷. L'objection avancée par les gouvernements selon laquelle les divergences de situations économiques peuvent résulter du retard dans le développement régional plutôt que de facteurs nationaux, ethniques, religieux ou

¹²¹ Rapport étatique de la Finlande, ACFC/SR (99) 3, p. 27.

¹²² Rapport étatique de l'Irlande, ACFC/SR (2001) 6.

¹²³ Commentaires du Gouvernement de l'Albanie, GVT/COM/INF/OP/I (2003) 004.

¹²⁴ Rapport étatique de la Bulgarie, ACFC/SR (2003) 001; A noter également les conclusions du rapport étatique danois, indiquant qu'aucun écart économique n'est détecté pour les personnes appartenant à des minorités nationales allemandes, Rapport du Danemark, ACFC/SR (99), p. 45.

¹²⁵ Rapport étatique de la Bulgarie, ACFC/SR (2003) 001.

¹²⁶ Avis du Comité consultatif sur l'Estonie, ACFC/INF/OP/I (2002) 005.

¹²⁷ Avis du Comité consultatif sur la Croatie, ACFC/INF/OP/I (2002) 003.

linguistiques, n'est pas convaincante à cet égard¹²⁸. Le Comité consultatif a dû reconnaître que certains facteurs, par exemple le développement urbain mené au détriment du développement des zones rurales (celles-ci étant souvent peuplées par des personnes appartenant à des minorités nationales), peuvent poser un véritable défi en terme d'égalité des opportunités économiques. Le Comité consultatif a néanmoins demandé que ces gouvernements s'efforcent de développer des mesures susceptibles de limiter les effets de telles différences structurelles¹²⁹. Ainsi, le Comité consultatif a appuyé et encouragé des mesures décisives pour offrir des opportunités économiques aux personnes appartenant à des minorités nationales, particulièrement dans les régions économiques défavorisées¹³⁰. Même lorsque les gouvernements ont engagé de vastes programmes pour lutter contre l'exclusion économique et sociale, le Comité consultatif n'a pas hésité à proposer une extension de ces mesures jusqu'à ce que les objectifs fixés¹³¹ soient atteints.

Dans la quasi-totalité des rapports, l'exclusion des Rom des opportunités économiques a été relevée¹³². Certains gouvernements ont mentionné en réponse les programmes d'actions engagés à cet égard, même si le problème reste extrêmement aigu et que l'absence de progrès véritablement significatifs est source d'inquiétude pour le Comité consultatif.

5. Conclusion et perspectives

Un certain nombre de commentateurs a critiqué l'article 15 en tant que disposition trop générale pour offrir un véritable fondement juridique. Cette étude tire une conclusion différente. Les Etats ont généralement présenté avec un grand sérieux, voire même dans certains cas de manière très détaillée, leurs efforts pour encourager une participation effective en relation avec le seul article 15 ou en conjonction avec d'autres dispositions similaires, notamment les articles 3, 4, 7 et autres. Ils ont agi ainsi dans un contexte où les attentes de réalisation dans des domaines très spécifiques de la politique publique sont très fortes. Ces attentes ont été redéfinies et modelées au travers du processus d'examen par le Comité consultatif. Au vu de cette pratique d'envergure, il ne peut y avoir aucun doute sur le fait que tous les Etats Parties considèrent la participation des personnes appartenant à des minorités nationales comme une composante essentielle (et obligatoire) de toute société démocratique et pacifique¹³³.

Il est intéressant de noter également que le Comité des Ministres a lui aussi abordé directement et expressément la question de la participation effective à tous les niveaux. Il a recommandé une participation égale dans le processus électoral¹³⁴, une

¹²⁸ Commentaires du Gouvernement de la Croatie, GVT/COM/INF/OP/I (2002) 005.

¹²⁹ Avis du Comité consultatif sur la Suisse, ACFC/INF/OP/I (2003) 007, para 103.

¹³⁰ Avis du Comité consultatif sur l'Ukraine, ACFC/INF/OPI (2002) 010.

¹³¹ Avis du Comité consultatif sur le Royaume-Uni, ACFC/INF/OP/I (2002) 006.

¹³² Avis du Comité consultatif sur l'Albanie, ACFC/INF/OP/I (2003); Avis du Comité consultatif sur la Croatie, ACFC/INF/OP/I (2002) 003; Avis du Comité consultatif sur la Finlande, ACFC/INF/OP/I (2001) 002.

¹³³ Il s'agit là de la formulation utilisée dans les principes généraux des Recommandations de Lund.

¹³⁴ Résolution sur Chypre, ResCMN(2002)3, 21 février 2002.

représentation adéquate au Parlement et dans les autres organes élus¹³⁵, la mise en place de mécanismes de consultation effectifs¹³⁶, la participation sur un plan général des membres de certaines minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique¹³⁷ ainsi qu'aux affaires publiques¹³⁸ et l'élargissement des opportunités économiques pour les personnes appartenant à des minorités nationales¹³⁹.

Bien sûr, l'article 15 est rédigé en des termes relativement généraux, il est à la fois moins détaillé et de moins grande portée que d'autres normes, en particulier les *Recommandations de Lund*, beaucoup plus explicites. Néanmoins, pratiquement toutes les solutions proposées par le document de *Lund* apparaissent dans les pratiques rapportées par les Etats et commentées par le Comité consultatif, dans le contexte de l'article 15 et des dispositions correspondantes de la Convention-cadre¹⁴⁰. Bien entendu, toutes les approches ou solutions possibles ne sont pas possibles pour chacun des Etats pris individuellement. Beaucoup n'abordent même pas toutes les questions essentielles par une forme quelconque de mécanisme (c'est-à-dire l'égalité pleine et entière, la représentation démocratique et au sein de l'exécutif, l'égalité des chances). Le défi qui persiste est d'encourager les Etats à élaborer des dispositions permettant une participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à l'ensemble des domaines et secteurs évoqués. Une étude des actions entreprises par les Etats après cinq années de mise en œuvre de la Convention-cadre ne peut aider qu'à identifier les modèles de bonne pratique dans chacun des principaux domaines concernés.

A l'évidence, il n'existe pas un modèle spécifique unique de mise en œuvre de l'article 15 à appliquer par l'ensemble des Etats Parties et en toutes circonstances. Il en va tout particulièrement ainsi des questions de construction de l'Etat et de conception des systèmes politiques. Toutefois, même si les Etats disposent d'une certaine marge d'appréciation dans la mise en œuvre de l'article 15, il doit néanmoins en résulter une application satisfaisante. En d'autres termes, la réalisation des aspects individuels de la participation effective peut se faire par des options et des solutions très différentes, mais en final l'article 15 est réellement une norme de « hard law » assujettie d'une obligation de résultat.

Dans sa pratique initiale, le Comité consultatif a abordé les thèmes de l'article 15 avec une certaine prudence. Il a souvent avancé des suggestions en des termes très généraux. Des requêtes spécifiques ont parfois été émises mais uniquement dans des situations de

¹³⁵ Résolution sur la Hongrie, ResCMN(2001)4, 21 novembre 2001.

¹³⁶ Résolution sur la Fédération de Russie, ResCMN(2003)9, 10 juillet 2003, Résolution sur la Norvège, ResCMN(2003)6, 8 avril 2003, Résolution sur l'Arménie, ResCMN(2003)2, 15 janvier 2003.

¹³⁷ Résolution sur l'Ukraine, ResCMN(2003)5, 5 février 2003.

¹³⁸ Résolution sur la Moldova, ResCMN(2003)4, 15 janvier 2003, Résolution sur l'Estonie (bien qu'indirectement), ResCMN(2002)8, 13 juin 2002.

¹³⁹ Résolution sur le Royaume-Uni, ResCMN(2002)9, 13 juin 2002, Résolution sur la Croatie, ResCMN(2002)1, 6 février 2002.

¹⁴⁰ Pour une étude des pratiques étatiques concernant les *Recommandations de Lund*, voir le très utile *Commentary on the Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life* par Kristian Myntti, publié en 2001 par l'Institut des droits de l'homme, Åbo Akademi University, Turku.

discrimination évidente ou lorsque l'Etat en question ne s'est pas conformé à ses propres dispositions déjà existantes en matière de participation effective. Le Comité consultatif continuera bien sûr à prendre en compte la marge d'appréciation des Etats en la matière. Mais il sera de plus en plus à même de s'inspirer des multiples situations examinées jusqu'à présent. Ces expériences confirment que ce domaine est l'objet de nombreuses attentes, couvrant toutes les principales questions liées à la participation effective.

Concernant l'égalité pleine et entière sur un plan général, il est désormais clair que la structure d'ensemble de l'Etat ne doit pas être telle qu'elle exclut du processus démocratique les personnes appartenant à des minorités nationales. Comme il est de coutume de dire aujourd'hui, le sentiment d'appartenance à l'Etat ne doit pas être le fait d'un groupe donné ou dominant. Dans ce domaine, le Comité consultatif a été tout à fait clair lorsqu'il a énoncé la nécessité de « veiller que les nécessaires garanties procédurales existent - électorales ou consultatives - afin de permettre la participation de toutes les personnes appartenant aux minorités nationales au processus politique »¹⁴¹.

En termes de représentation parlementaire des personnes appartenant à des minorités nationales, le Comité consultatif est allé au-delà de la simple exigence pour les gouvernements de parvenir aux objectifs qu'ils se sont eux-mêmes fixés¹⁴². Tout en gardant à l'esprit le souci des gouvernements d'éviter toute inégalité au détriment des populations majoritaires, le Comité consultatif a noté sans équivoque, dans ses avis les plus récents, la nécessité de faciliter « l'accès de ces personnes [les personnes appartenant à des minorités nationales] au parlement ou, plus généralement, leur présence dans les différentes branches du pouvoir »¹⁴³. Une telle approche peut impliquer que des mesures positives soient prises s'agissant de la conception des systèmes électoraux ou des procédures électorales, du moins là où vit un nombre important de personnes appartenant à des minorités nationales. S'il n'existe aucune exigence formelle de stricte proportionnalité de la composition du parlement par rapport à la situation démographique, les Etats devront désormais prouver qu'ils disposent d'une représentation adéquate au sein des organes élus, tant au plan national que local. Le cas échéant, une pression encore plus forte sera exercée sur les Etats pour les amener à démontrer qu'ils compensent cette déficience par des mécanismes consultatifs particulièrement bien élaborés.

La représentation au sein des organes élus doit généralement s'accompagner de mécanismes consultatifs formellement établis lorsque l'effectif des personnes appartenant à des minorités nationales le justifie. Les meilleures pratiques en ce domaine laissent entrevoir que ces mécanismes devraient être établis par la loi. La composition de ces conseils doit être véritablement représentative et prendre en compte le vaste éventail des intérêts des personnes appartenant à des minorités nationales. Les nominations devraient intervenir en consultation avec les institutions représentatives ou reposer sur des élections au sein des organisations des minorités. En général, on peut

¹⁴¹ Avis du Comité consultatif sur l'Albanie, ACFC/INF/OP/I (2003), para 72.

¹⁴² Par exemple Hongrie, Croatie, op. cit.

¹⁴³ Avis du Comité consultatif sur l'Arménie, ACFC/INF/OP/I (2003), para 77.

s'attendre à ce que les représentants des personnes appartenant à des minorités nationales forment la majorité des membres siégeant dans ces conseils et qu'ils soient en position de contrôler ou d'orienter leurs décisions.

Les fonctions et les pouvoirs des conseils consultatifs devraient être clairement définis dans la législation qui les prévoit. Il s'agit en particulier de l'exigence de consultations adéquates et concrètes concernant la législation touchant aux intérêts spécifiques des personnes appartenant à des minorités nationales. L'exercice de fonctions de prises de décisions par ces conseils, en relation également avec les dépenses allouées au développement de la vie culturelle et sociale des minorités, mérite d'être noté. Néanmoins, il est clair que les compétences de ces conseils consultatifs ne devraient pas se limiter aux questions culturelles.

Une question qui n'a pas encore été intégralement traitée par le Comité consultatif concerne la qualité de la représentation des personnes appartenant à des minorités nationales. S'il apparaît clairement que le gouvernement est soumis à certaines obligations dans l'instauration de mécanismes permettant une participation effective, les organisations se prétendant représentatives des minorités nationales doivent elles aussi démontrer leur représentativité et la transparence de leurs pratiques démocratiques et financières. Les conseils consultatifs sont particulièrement bien placés pour proposer des codes de conduite adéquats.

Concernant les instances autonomes pour les minorités, il serait prématuré, voire erroné, de noter que la reconnaissance de l'autonomie territoriale est une exigence obligatoire pour les régions peuplées majoritairement de personnes appartenant à des minorités nationales. Néanmoins, il est certain que la subsidiarité dans les prises de décisions et un accent mis sur un gouvernement local véritablement représentatif sont désormais des facteurs incontournables. Si beaucoup de gouvernements proposent des statistiques partielles de la représentation des personnes appartenant à des minorités nationales au niveau local, une étude plus complète de ces chiffres, comparés à la répartition démographique de la population locale, devrait être encouragée. En ce sens, le succès des mesures visant à étendre la participation effective ne pourra qu'être mieux évalué.

Les instances autonomes fonctionnelles ou minoritaires sont également des exemples intéressants pour les Etats composés de populations minoritaires significatives. L'évaluation qui en est faite doit être extrêmement prudente pour déterminer si ce type de conception est transposable dans d'autres Etats.

Dans quasiment tous les Etats, le Comité consultatif a noté des lacunes dans la représentation des personnes appartenant à des minorités nationales au sein des organes de direction. Si une conclusion générale de ce type peut s'expliquer dans le cadre du premier cycle de suivi, il est possible d'encourager à l'avenir les gouvernements à définir des objectifs et à présenter des plans d'action pour expliquer comment ils entendent les atteindre. Ces plans d'action devront couvrir l'accès à l'éducation, la formation spécifique des candidats issus des groupes sous-représentés, des campagnes

de recrutement, des procédures de nomination et des programmes de promotion et de maintien dans l'emploi, etc.

Il est à noter tout particulièrement l'existence d'exemples d'exclusion de postes dans certains secteurs liés à la justice ou à la sécurité (police et armée). Lors de l'examen des mesures permettant de faire face à l'urgence de telles situations, il est important de garder à l'esprit que l'exclusion de ces fonctions particulières est susceptible de stimuler au sein de la communauté minoritaire dans le pays un sentiment de privation et d'aliénation des droits.

La privation des droits et l'exclusion ne concernent bien évidemment pas seulement les fonctions électives ou la nomination à certains postes. Comme le démontre l'article 15, une participation pleine et entière comporte une forte composante culturelle, sociale et économique. La plupart des Etats s'attachent au moins à la dimension culturelle. Néanmoins, les rapports ont tendance à employer une technique de présentation anecdotique, livrant le plus souvent une liste d'activités ou de projets culturels individuels bénéficiant d'un financement public. Une étude plus structurée de ces programmes étatiques devrait être encouragée.

Ceci est d'autant plus le cas lorsqu'il est question d'exclusion économique ou sociale. Il est faux de dire que l'ensemble des minorités souffre de désavantage économique et de relégation sociale dans tous les pays. Il n'empêche que les personnes appartenant à des minorités nationales encourent un risque particulier de verser dans cette catégorie. En fait, des facteurs structurels peuvent contribuer à l'exclusion *de facto* de l'ensemble des populations minoritaires. Ceci s'applique tout particulièrement, mais non exclusivement, aux Rom. Une première étape dans la résolution de cette question doit être la réalisation d'études statistiques fiables et complètes. Là encore, les rapports étatiques présentent le plus souvent une image sommaire de la situation. Même les rapports parallèles fournis par les ONG ont une fâcheuse tendance à laisser échapper l'occasion d'aborder cette question pourtant fondamentale à l'aide d'une documentation appropriée.

Il pourrait être utile au Comité consultatif que les gouvernements se voient rappeler à nouveau la nécessité de mettre en place leurs propres mécanismes de suivi et d'en soumettre publiquement et régulièrement les résultats. Une fois encore, il peut s'avérer utile de partager les attentes découlant des objectifs concrets que les gouvernements espèrent atteindre dans le cadre de la lutte contre l'exclusion économique et sociale, de discuter des plans d'action et d'en analyser les résultats. Dans ce contexte, l'instauration ou l'amélioration des organes gouvernementaux nationaux de coordination sur les questions des minorités occupe une place importante. Une solution pourrait être la création de relais pour les minorités dans les ministères concernés, mais aussi au niveau local. Ce serait un excellent moyen de garantir au mieux l'élaboration de stratégies nationales cohérentes dans tous les domaines évoqués dans ce rapport, l'intégration de leur mise en œuvre dans l'ensemble des politiques et des actions et la mise en place d'un suivi rigoureux et d'un processus initial d'auto-évaluation. Il est inutile de préciser que le processus d'autoévaluation, au même titre que l'élaboration des rapports destinés au Comité consultatif, doit être totalement exhaustif.

Atelier 1 - Participation

Commentaires : Assurer la participation des personnes appartenant à des minorités nationales aux affaires publiques locales

Alexander Slafkovsky

Membre du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, Conseil de l'Europe

La possibilité de participer à la vie publique dépend de différents facteurs. Il est tout d'abord nécessaire de disposer d'une législation qui permette une telle participation. Il est également important que les personnes concernées soient prêtes à s'engager dans la vie publique. A ces conditions, s'ajoute le contexte plus général, qui, soit facilite, soit va à l'encontre de la participation des minorités nationales.

Permettez-moi de présenter ici quelques expériences et idées qui pourraient susciter un débat sur le thème annoncé. Je suis le maire d'une ville en Slovaquie septentrionale, Liptovsky Mikulas, qui compte 33 000 habitants, et suis élu au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après : Congrès) depuis une dizaine d'années. Compte tenu de notre situation géographique à la frontière commune avec la Pologne, nous faisons partie d'une structure « supranationale », dite « Euro-région Tatry ». Je suis également un élu régional dans la région de Žilina qui se trouve au Nord-Ouest de la Slovaquie. Ma ville compte environ 1 300 Rom, lesquels vivent, pour certains d'entre eux, en communauté fermée - sans que l'on puisse toutefois parler de ghetto- ou, pour d'autres, dispersés au sein de la population majoritaire.

L'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales au niveau local est liée à de multiples facteurs, parmi lesquels la bonne volonté des élus de coopérer avec les minorités concernées mais aussi la situation individuelle de ces dernières. Le cadre juridique, de même que l'histoire des Etats Parties, présentent de grandes différences : les pays d'Europe centrale et orientale, y compris une partie de l'Allemagne, ont une expérience néfaste de l'internationalisme communiste. Si les discours officiels des régimes communistes prônaient la coopération internationale, en pratique, ces régimes opprimaient les minorités nationales, et quelquefois étaient même à l'origine de leur quasi-extermiation.

La vie s'accélère, mais nous ne pouvons cependant pas oublier l'histoire. Sans générosité et une certaine réflexion, il ne sera pas possible de jeter les bases d'un rapprochement entre les peuples. L'Europe, telle que nous la vivons, nous présente des défis différents et, l'un des plus grands défis, est de trouver la façon de vivre en bons voisins, non seulement au niveau national mais aussi, au niveau des régions et des municipalités.

Les conditions pour la participation active des citoyens dans le processus de rapprochement des minorités nationales varient beaucoup. La scission pacifique de la

Tchécoslovaquie et le douloureux processus de désintégration de la Yougoslavie, pour prendre des exemples récents de l'histoire de l'Europe centrale, nous montrent qu'il n'existe pas de recettes toutes faites à appliquer. En tout état de cause, il importe que des personnes se consacrent pleinement à ce rapprochement et que celles-ci disposent des instruments nécessaires pour persuader leurs concitoyens que c'est par la coopération plutôt que par la réouverture d'anciennes blessures qu'une amélioration de leur vie est possible.

Il est certain que les finances alimentant des programmes audacieux d'échanges culturels, sportifs et économiques, etc. ne suffisent pas à elles seules. Les dirigeants politiques locaux, et nationaux doivent, par delà les tabous, résoudre sur le terrain diplomatique de vieilles ou récentes querelles. En l'absence d'efforts diplomatiques, l'occasion est donnée aux extrémistes de toute sorte de revenir au créneau et d'envenimer les relations internationales. Il existe bien sûr des exceptions basées sur de bonnes relations personnelles : il existe, par exemple, une bonne coopération inter-municipale en dépit d'un climat relativement tendu au niveau gouvernemental entre la Slovaquie et la Hongrie.

L'existence de règles vagues d'accès aux différents fonds disponibles pour soutenir le développement économique ou social dans les régions est de nature à alimenter de mauvaises relations entre minorités et majorité. La compétition entre les candidats devrait être aussi transparente et objective que possible. Ainsi, dès qu'une décision affectant une minorité nationale vivant sur un territoire déterminé doit être prise, soit dans le domaine de l'infrastructure routière, de l'équipement des établissements scolaires, médical ou autres, il est nécessaire de contacter les représentants politiques de la minorité ainsi que de la majorité afin de leur expliquer les buts, et les retombées sur la région de la décision prise. La communication régulière est la base de la prévention des malentendus.

Il a déjà été discuté de la représentation politique aux différents échelons du pouvoir, du parlement jusqu'aux petites communes. J'éviterai donc de parler des modalités de sélection des représentants politiques, de leur conformité aux attentes des électeurs.

Il est absolument impératif que les différentes structures des pouvoirs locaux disposent de budgets comparables entre eux. Dès qu'un doute existe, des rumeurs commencent à courir, ce qui donnera toujours l'occasion aux esprits malveillants de jouer la carte du nationalisme : il suffit pour la minorité en question de dire qu'elle dispose de suffisamment de moyens financiers parce qu'il y avait un des siens qui l'a aidée dans le processus décisionnel ou, s'il y a un manque des moyens, de dire que cette situation résulte d'une représentation insuffisante.

La situation économique des minorités ne devrait pas être pire que n'est celle de la majorité, et vice versa. Les élus locaux sont les mieux placés pour maintenir cet équilibre délicat, et en même temps, pour coopérer avec des ONG locales ou régionales. La communication dans les médias locaux, la participation des citoyens au débat public sur des sujets d'actualité permettent de créer un lien de confiance entre les citoyens et les pouvoirs publics. Il est parfois nécessaire qu'un représentant du

pouvoir central se rende sur place pour discuter des problèmes avec les représentants locaux ce qui permettra de valoriser le travail des élus locaux ou bien des membres de l'ONG locale.

Permettez-moi de mentionner les relations avec la communauté des Rom qui forme une minorité nationale importante en Slovaquie, et peut être la plus importante en Europe par rapport au nombre d'habitants. Les villes et les communes ont à faire face à des problèmes innombrables. Elles ne pourront pas apporter de solutions durables sans l'aide du gouvernement, voire un financement des fonds européens. Il existe toutefois des exemples de réussite au niveau local dans les domaines de l'éducation et de la formation d'organisations rassemblant des Rom capables de prendre des responsabilités vis-à-vis de leur communauté. Le rôle des élus locaux est déterminant. La création de l'emploi passe aussi par des municipalités, et même des petits travaux publics permettent de démontrer qu'il existe une issue.

Nous avons obtenu les meilleurs résultats concernant la participation des Rom aux affaires publiques en les engageant à prendre part aux travaux des commissions du conseil municipal (commissions des affaires sociales, de l'éducation, du sport et de la culture en particulier). En revanche, la tentative de former une commission composée uniquement des Rom a échoué à plusieurs reprises.

Ces dernières années, nous avons assisté aux nombreux clivages entre les nouvelles démocraties en Europe de l'Est. Il est temps de dépasser les vieilles querelles (en particulier pour les pays sur la voie d'accession à l'Union européenne) et d'être plus ouvert aux besoins d'éducation en langue maternelle. Des projets avec une ville ou une région partenaire permettant d'instaurer une réciprocité en cette matière sont garantis d'obtenir des résultats positifs.

Mon expérience des projets multilatéraux au niveau municipal impliquant une minorité nationale est positive. Des programmes impliquant des lycéens ne sont pas faciles à préparer, vu leur faible intérêt aux affaires publiques, mais une fois le programme réussi ils deviennent des bons ambassadeurs des relations amicales.

Il ne faut pas oublier les retraités pour lesquels, surtout dans les pays post-communistes, il est assez difficile de voyager. Ils restent souvent enfermés dans leur monde ancien, plein de préjugés et ont du mal à comprendre la nouvelle donne internationale. Leur influence sur la plus jeune génération n'est pas négligeable. Les grands-parents sont souvent les seuls avec qui les enfants peuvent parler compte tenu du manque de temps des parents. En conséquences, investir dans le développement de relations amicales entre des clubs de senior des villes jumelées, soit à l'intérieur du pays, soit à l'étranger, ne me paraît pas vain.

Mesdames et Messieurs, étant un homme de terrain, j'ai essayé de partager ma vision du problème traité dans une optique d'élus local et régional et souhaite vous assurer, pour conclure, que les élus locaux et régionaux rassemblés au sein du Congrès se rendent bien compte du rôle qui leur incombent dans la promotion et l'application de la Convention-cadre.

Atelier 1 - Participation

Commentaires : Participation économique des minorités nationales

Alan Phillips

Ancien premier Vice-président du Comité consultatif de la Convention-cadre

Introduction

La chute de l'Union soviétique, l'apparition de nouvelles démocraties et de l'économie de marché dans les années 1990 ont entraîné de profondes mutations économiques. Dans certains pays, des hommes se sont retrouvés démunis d'un jour à l'autre à la suite de l'effondrement des banques, les établissements publics ont été privatisés : il y a eu à la fois des gagnants et des perdants. Au temps des économies dirigées, il y a un peu plus de dix ans, de nombreux Rom étaient employés à des fonctions subalternes par les organismes publics. Après les changements, beaucoup d'entre eux ont été licenciés et sont passés du stade de la pauvreté à celui de la misère. D'autres communautés ont prospéré grâce à ces nouvelles libertés et à la mobilité au-delà des frontières. La mondialisation et l'augmentation de la pauvreté à l'intérieur des villes ont également eu des incidences sur l'Europe du Nord. Les minorités sont confrontées à ce changement d'environnement, certaines rencontrent plus de difficultés économiques que la société dans son ensemble, mais ce n'est pas toujours le cas. En outre, les communautés minoritaires manquent d'homogénéité et peuvent présenter elles-mêmes d'importants clivages sociaux, économiques et culturels.

Ce court document a été rédigé dans le but de stimuler les débats lors de la Conférence du Conseil de l'Europe organisée à l'occasion du 5^e anniversaire de l'entrée en vigueur de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Il traite de quelques points importants liés au suivi de la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales et comprend des observations d'ordre général sur la Convention-cadre. Il étudie la question de la participation à l'élaboration et au suivi de la Convention-cadre, mais il porte essentiellement sur l'article 15 s'agissant de la participation économique.

Ce document est basé sur les informations provenant de différentes sources, dont les rapports étatiques sur la mise en œuvre de la Convention-cadre, les avis et recommandations du Comité consultatif et les résolutions du Comité des Ministres. Il puise dans l'expérience de l'auteur au sein du Comité consultatif entre 1998 et 2002 et se concentre sur les problèmes de politiques et de programmation. Il s'inspire de l'excellent rapport du Dr Marc Weller¹ rédigé à l'occasion de cette conférence et peut venir compléter certaines de ses réflexions. Toutefois, le point de vue exprimé ici est propre à l'auteur. Le document se concentre principalement sur l'article 15 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Le rapport de Marc

¹ Voir page **XXXXXXXXXXXXXXXX**

Weller étudie les avis du Comité consultatif et traite de la participation effective en tant que droit fondamental dans les domaines suivants : la construction d'un Etat, la représentation dans les organes exécutifs et la vie culturelle, sociale et économique. Il reflète les priorités du Comité consultatif et traite essentiellement de la participation politique. Dans les 24 premiers avis adoptés et publiés en septembre 2003 au titre de l'article 15 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales – « *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 celles les concernant*² », presque trois quarts des paragraphes étaient consacrés aux « affaires publiques ».

Il ressort des conclusions de Marc Weller que des rapports statistiques fiables et complets sont nécessaires et que les gouvernements doivent mettre en place leurs propres systèmes de suivi et soumettre les résultats de façon publique et régulière. Le présent document étudie plus précisément la contribution que le mécanisme de suivi de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales pourrait apporter dans ce domaine. De plus, il tente de placer les avis du Comité consultatif adoptés au titre de l'article 15 dans un contexte plus large, plutôt que de reproduire la très bonne analyse qui a déjà été effectuée.

Participation de bonne foi

L'article 2 de la Convention-cadre stipule que la Convention doit être appliquée de bonne foi, dans un esprit de compréhension et de tolérance, d'où le défi de faire de la Convention-cadre un instrument vivant de promotion de la compréhension et de la tolérance. Promouvoir la mise en œuvre effective de la Convention-cadre, c'est montrer que la bonne foi existe.

Il est clairement spécifié dans le préambule que la protection des minorités nationales est essentielle à la stabilité, à la sécurité démocratique et à la paix, qu'une société pluraliste et véritablement démocratique doit respecter l'identité des personnes appartenant à des minorités nationales, et que la création d'un climat de tolérance et de dialogue permet à la diversité culturelle d'être une source d'enrichissement pour chaque société.

Chaque article de la Convention-cadre doit être considéré dans cette optique ; de nombreux Etats savent que l'Union européenne envisage de se servir de la mise en œuvre de la Convention-cadre pour savoir dans quelle mesure les critères de Copenhague d'adhésion à l'Union européenne (1993) sont remplis.

Il est dommage que, contrairement à cette conférence, la Convention-cadre ait été rédigée à huis clos par les gouvernements. Bien qu'un ou deux gouvernements aient eu le bon sens d'inclure un expert d'une communauté minoritaire dans leur délégation, les Etats du Conseil de l'Europe n'ont pas – pour reprendre la formulation de l'article 15 –

² L'intégralité du texte de la Convention-cadre se trouve sur le site du Conseil de l'Europe : <http://www.coe.int/minorities>

« créé les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales » à la création de la Convention-cadre, un instrument qui les concerne particulièrement. Leur attitude n'était pas compatible avec la Convention-cadre qui a finalement été créée. Il n'est donc pas surprenant que cette dernière ait été fortement critiquée par de nombreux universitaires et par quelques organisations de minorités. Lors de la première conférence inaugurale en novembre 1998, un éminent spécialiste³ a vivement critiqué la Convention-cadre et son mécanisme de suivi. De même, le Comité consultatif a rencontré une forte opposition et un scepticisme important au début de son activité.

Mise en œuvre de la Convention-cadre

La façon dont est rédigé le texte de la Convention-cadre donne aux Etats Parties une responsabilité majeure dans sa mise en œuvre. La Convention et le rapport explicatif⁴ indiquent très clairement qu'il revient aux Etats Parties de respecter leurs engagements par le biais de législations et de politiques gouvernementales, lesquelles doivent être mises en œuvre à travers des mesures visant à assurer que la prééminence du droit sera respectée et que des programmes d'action seront mis en place. La prééminence du droit peut exiger des changements constitutionnels, une législation constitutionnelle et infra-constitutionnelle et des décisions administratives de portée nationale et locale. Ceux-ci devront à leur tour être interprétés et diffusés, exigeront des formations et devront être mis en œuvre avec les moyens et budgets correspondants. Les juges, procureurs, juristes, les services des tribunaux et la police seront concernés, mais si la loi doit être mise en œuvre de façon effective, elle doit être reconnue et estimée par l'ensemble de la société. Ce point sera traité ultérieurement.

Les programmes d'action visant à assurer la participation effective à la vie culturelle, sociale et économique sont encore plus complexes. Ils nécessitent une politique d'Etat, des priorités gouvernementales et des directives et programmes dans de nombreux ministères. De tels programmes exigent une planification, une communication et une coordination efficaces, des programmes pilotes et des mécanismes de mise en œuvre avec des crédits budgétaires et des ressources au niveau local et central. Ils doivent impliquer les hauts fonctionnaires gouvernementaux, les fonctionnaires municipaux, des gestionnaires efficaces, des organismes publics compétents et du personnel expérimenté et engagé.

La société civile peut et doit agir avec les gouvernements, pour assurer d'une part que ces mesures seront acceptées, mais également pour apporter son soutien dans le défi que constitue leur mise en œuvre.

³ Gudmundur Alfredsson, Raul Wallenberg University of Lund Sweden, "A frame with an incomplete painting: comparison of the Framework Convention for the Protection of National Minorities with international standards and monitoring procedures", (2000)7, International Journal on Minority and Group Rights, p. 291.

⁴ Le rapport explicatif est un texte du Conseil de l'Europe qui a été publié avec la Convention-cadre en plusieurs langues sous www.coe.int/minorities

Les lois internationales doivent être reconnues et estimées par l'ensemble de la société pour pouvoir être mises en œuvre de façon effective, et non être traitées comme des secrets d'Etat, gardées dans les coffres-forts du ministère des Affaires étrangères et dépoussiérées juste avant d'être montrées aux organes internationaux de surveillance. La société civile joue ici un rôle central : elle contribue à ce que les valeurs telles que contenues et interprétées à partir des normes juridiques soient acquises et partagées par tous. Elle peut aider à promouvoir ces valeurs au sein de la société, que ce soit dans les zones rurales ou urbanisées, dans les bassins d'emploi, parmi les jeunes ou les personnes âgées, hommes ou femmes, appartenant aux majorités ou aux minorités. Toutes sortes d'intermédiaires peuvent être mobilisés, dont les médias, les professionnels – enseignants, employeurs et autres organismes – qui trouveraient des moyens d'y associer les particuliers, familles et communautés.

Des instruments tels que la Convention-cadre devraient se développer au fur et à mesure de l'évolution des différentes pratiques de mise en œuvre examinées et de l'évolution du contexte général. Une telle évolution devrait se faire naturellement s'appuyant sur des sources informées et un contexte favorable. Il est intéressant de constater que les avis du Comité consultatif évoluent à mesure que l'importance de certains problèmes, par exemple la nécessité de fournir des statistiques fiables, est reconnue et mentionnée dans un, puis dans plusieurs rapports.

Approche globale

Les Etats et le Comité consultatif ont examiné les conditions économiques des minorités sous différents aspects. Le présent document porte sur les rapports étatiques⁵ et les avis⁶ concernant l'article 15, bien que bon nombre d'avis relient les problèmes de discrimination mentionnés à l'article 4 avec les problèmes d'égalité effective à l'article 15. Il faut également tenir compte de l'étendue de l'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales dans chaque pays, des questions d'identité et des observations générales au chapitre 2 sur la nécessité de fournir des statistiques fiables. De plus, le résumé et les conclusions générales s'avèrent utiles pour identifier les problèmes-clés.

Les avis ont été rédigés avec précaution pour encourager les Etats à renforcer la mise en œuvre de la Convention-cadre d'année en année. Lorsque le Comité consultatif constate de bonnes pratiques, il devrait adapter sa critique à la situation, en suivant une certaine hiérarchie des critiques. Ainsi, il pourra se montrer « préoccupé », « particulièrement préoccupé » ou – la critique la plus sévère – jugera qu'une situation donnée n'est « pas compatible avec la Convention-cadre ». La critique la plus vive est employée avec

⁵ Il s'agit du nom donné aux informations que les Etats Parties sont tenus de soumettre au titre de l'article 25 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Ils sont publiés sous www.coe.int/minorities

⁶ A l'article 26, le Comité consultatif « évalue l'adéquation des mesures prises par les parties » : cette évaluation prend la forme d'« avis » qui sont publiés sur le site Internet du Conseil de l'Europe par Etat et par article. Ils sont généralement rendus publics une fois que le Comité des Ministres a adopté une résolution, mais peuvent être publiés auparavant par les Etats.

Voir www.coe.int/minorities

parcimonie et rarement à plus de deux ou trois reprises dans les 70 ou 80 paragraphes que compte un avis du Comité consultatif.

Participation économique

Zones géographiques à forte population minoritaire

Marc Weller note que dans certains cas (il cite la Bulgarie), les organismes gouvernementaux ont lancé des enquêtes économiques et ont constaté que les indicateurs économiques de même que les indicateurs du niveau de vie étaient inférieurs dans certaines zones où la concentration des populations minoritaires est très forte. Un « rapport alternatif » récent⁷, aussi appelé « rapport parallèle » d'une ONG bulgare, Initiative interethnique, renforce ce constat, en citant la situation des Pomacs, Turcs et Rom.

Par contre, le Comité consultatif note que le gouvernement danois estime qu'il n'existe aucune différence économique chez les personnes appartenant à la minorité nationale allemande. Cette information peut sembler neutre, mais se révèle utile.

Le rapport étatique du Royaume-Uni donne des informations très complètes en matière d'emploi des minorités. En effet, presque un tiers du volumineux rapport de 320 paragraphes est consacré à l'article 15, dont 37 paragraphes sur la participation à la vie sociale, certains se référant à l'emploi. Vingt-quatre autres paragraphes sont entièrement consacrés aux problèmes de l'emploi ayant un impact sur les minorités et aux mesures gouvernementales prises pour y remédier.

Ce rapport contient des informations sur différents forums, services d'aide économique, programmes spéciaux pour les quartiers défavorisés et indirectement pour les jeunes chômeurs Noirs, des conseils de formation et d'entreprise ainsi que de futurs projets.

Le rapport du gouvernement de la Serbie-Monténégro met également l'accent sur les « mesures supplémentaires » et décrit quelques mesures économiques prises pour promouvoir l'égalité dans les régions peuplées par les minorités nationales. Il s'agit de zones sous-développées par rapport à d'autres régions du pays. Le rapport met l'accent sur une série de mesures économiques prises dans trois municipalités du Sud de la Serbie peuplées par la minorité nationale albanaise. Le rapport se réfère également à l'organisation d'une conférence de petits donateurs pour la municipalité de Dimitrovgrad, où vivent des personnes appartenant à la minorité nationale bulgare, pour contribuer à promouvoir l'égalité économique dans cette région.

⁷ Les rapports alternatifs des ONG peuvent être trouvés via le site www.coe.int/minorities, lequel inclut le lien vers le site non gouvernemental du Centre for Documentation and Information on Minorities in Europe (CEDIME). Toutefois, les ONG ne soumettent pas systématiquement ces rapports pour une publication sur le web.

Les minorités étant souvent concentrées dans les régions frontalières rencontrant d'importantes difficultés économiques, généralement éloignées de la capitale et du centre de croissance économique, il est difficile de savoir si leurs membres sont doublement désavantagés. Dans le cas de l'Ukraine, le Comité consultatif a reconnu que l'emploi est un problème qui touche l'ensemble de la société mais qu'il semble frapper de manière disproportionnée les personnes appartenant à des minorités nationales. Ceci est en partie dû au fait qu'un grand nombre de personnes appartenant à des minorités nationales sont concentrées dans des régions qui connaissent des difficultés économiques particulièrement graves, telles que la Transcarpatie.

Les Rom sont souvent concentrés dans des campements ou des immeubles dans les quartiers défavorisés des villes. De plus, les problèmes des Rom qui recherchent un emploi en Europe du sud-est sont souvent aggravés par l'absence de papiers d'identité. Il est intéressant de voir que ce phénomène se répète en Russie. Le chômage concerne l'ensemble de la société mais semble toucher de façon disproportionnée quelques-unes des petites populations autochtones du Nord et d'autres groupes. Dans certaines régions, la situation est aggravée par des problèmes liés au régime d'enregistrement des minorités qui peuvent entraîner des limitations de l'accès de ces personnes au marché du travail.

Relations économiques avec les "Etats-parents"

Les rapports des Etats Parties, les Avis du Comité consultatif, les Commentaires des Etats Parties ⁸ ou les Résolutions du Conseil des Ministres ⁹ ne contiennent que peu d'informations sur la manière dont la coopération transfrontalière entre les autorités locales et régionales ou la coopération transnationale entre les minorités et les autorités régionales pourraient mener à la prospérité.

Les avis sur un certain nombre d'Etats – l'Albanie, l'Arménie, la Croatie, Chypre, l'Estonie, la Finlande, l'Allemagne, la Hongrie, la Russie, la Roumanie, la Slovaquie et l'Ukraine – identifient les difficultés rencontrées par les minorités pour maintenir librement et pacifiquement des contacts au-delà des frontières. Les avis soulignent les difficultés à obtenir des visas mais n'en étudient pas les conséquences économiques individuelles et collectives pour les minorités et les Etats.

Malheureusement, d'autres Etats comme la Roumanie et ses minorités nationales hongroise et allemande, la Slovaquie (minorités hongroise et ruthène), la Serbie-Monténégro (minorités hongroise, roumaine, croate et albanaise) ou l'Albanie (minorité nationale grecque) n'étudient pas cette question dans leurs rapports étatiques. De même, il aurait été très intéressant de voir la façon dont les diasporas d'une

⁸ Une fois qu'un avis est adopté, les Etats Parties disposent d'un délai de 4 mois pour soumettre leurs « commentaires » sur l'avis. Ceux-ci sont publiés sous www.coe.int/minorities

⁹ Il est devenu pratique courante que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe adopte une résolution par consensus basé sur les éléments-clés de l'avis du Comité consultatif. Voir www.coe.int/minorities

communauté, telles que les Albanais de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ont envoyé des fonds vers ce pays et ont contribué à son développement économique.

En ce qui concerne l'article 17 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, le Comité consultatif s'est montré préoccupé par l'introduction de l'obligation de visa entre la Slovaquie et l'Ukraine, qui pourrait limiter le commerce frontalier entre les communautés établies sur la frontière ou de part et d'autre des deux pays.

La promotion de la coopération transfrontalière et la prospérité qui y est liée (voir le préambule de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et l'article 18) devront être étudiées plus en détail, l'introduction de l'obligation de visa étant en cours entre les nouveaux membres de la Communauté européenne dans les Etats baltes, la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie et la Slovénie et leurs voisins hors Union européenne.

Les liens culturels et linguistiques constituent souvent un avantage. Cependant, en Estonie, le chômage semble toucher les minorités nationales de façon disproportionnée. Ces dernières sont concentrées dans des zones rencontrant de graves difficultés économiques. L'avis a souligné les problèmes liés au niveau de connaissances linguistiques exigé pour certaines professions, qui ont été préjudiciables à l'emploi des personnes appartenant à des minorités.

Agents de l'administration publique

L'emploi des minorités au sein de l'administration publique, en particulier en tant que fonctionnaires est un sujet important. Il s'agit d'un domaine que l'Etat peut gérer et contrôler directement, et qui permet de s'assurer que les services rendus seront sensibles aux besoins linguistiques et culturels d'une communauté, tout en développant un sens des responsabilités partagées entre tous dans les domaines de l'éducation, des services sociaux et de santé. Il est essentiel d'examiner dans quelle mesure les minorités participent de manière effective à l'exercice de la loi et sont employées à tous les échelons de l'armée, de la police et de la justice, pour renforcer la confiance des communautés les unes envers les autres. La participation des minorités dans l'administration peut également montrer une forme d'engagement pratique dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et des programmes définis par les hommes politiques. Les rapports des Etats, à quelques exceptions près, n'ont pas donné beaucoup d'éléments à ce sujet.

Le rapport du Royaume-Uni indique que le taux de représentation des minorités ethniques dans la fonction publique était de 5,7% au 1^{er} avril 1998, un chiffre légèrement supérieur à leur représentation dans la population active (5,4%). Cependant, il reconnaît qu'il est nécessaire d'améliorer ces proportions, notamment aux échelons les plus élevés du service public, où les minorités ethniques représentent moins de 2% du personnel : en 1998, 1,6% des hauts-fonctionnaires étaient issus des minorités ethniques.

Les rapports de la Norvège, de la Suède et de l'Allemagne, par contre, ne font aucune référence à l'emploi des minorités nationales au sein de la fonction publique.

Le rapport étatique de la Croatie comporte des statistiques détaillées sur l'emploi des minorités nationales dans l'administration publique en juillet 2000. Cependant le Comité consultatif a estimé que les Serbes et d'autres minorités nationales étaient sous représentées. Seulement 2,8% des employés travaillant dans l'administration (à l'exception des ministères de l'Intérieur et de la Défense) appartenaient à la minorité serbe et sur la totalité des agents, seuls deux étaient des Rom.

De plus, le Comité consultatif a noté que la faible représentation des minorités nationales dans les organes exécutifs et judiciaires résultait en partie des mesures discriminatoires passées envers la minorité serbe (souvent liées au conflit de 1991-1995). Le Comité consultatif a eu recours à une formulation très critique en estimant qu'une telle situation était incompatible avec l'article 15 de la Convention-cadre.

Le rapport de la Serbie-Monténégro, quant à lui, ne fait pas d'autre référence à l'emploi des minorités dans le service public, malgré les excellentes données fournies sur le programme spécial de recrutement des Albanais dans les forces de police du Sud de la Serbie-Monténégro.

Utilisation des terres

Les terres revêtent une importance toute particulière pour les communautés autochtones.

Dans l'avis sur le Danemark, le Comité consultatif a reconnu que les statuts d'autonomie locale pour le Groenland et des îles Féroé contribuent fortement à la participation effective des individus concernés à la vie culturelle, sociale et économique ainsi qu'aux affaires publiques.

Le Comité consultatif a également noté avec satisfaction que les décisions concernant l'utilisation des crédits budgétaires alloués à la promotion de la culture sâme et aux activités des organisations sâmes sont maintenant prises par le Parlement sâme. Il souligne qu'étant donné l'importance de l'élevage des rennes, de la pêche et de la chasse pour les Sâmes en tant que peuple autochtone, la question des droits de propriété foncière dans le territoire sâme est primordiale pour la protection de la culture et de l'identité des Sâmes. Le Comité consultatif a demandé le règlement rapide des litiges concernant les droits de propriété foncière dans cette région, de manière à ce que la culture des Sâmes soit protégée sans empiéter sur les droits de la population non-sâme. Il a demandé que le rôle central du Parlement sâme soit maintenu dans ce processus, et qu'il dispose des ressources adéquates à cet effet.

Dans le cas de la Norvège, le Comité a également constaté que le Parlement sâme est un organe important contribuant de façon significative à la participation effective des individus concernés à la vie culturelle, sociale et économique et aux affaires publiques. Le Comité consultatif a noté qu'une série de mesures a été adoptée en vue de

promouvoir l'égalité effective des Sâmes, ce qui contraste avec l'inadéquation des mesures prises pour les Rom.

En Suède, le Comité consultatif a reconnu que le Parlement sâme est un organe important contribuant à la participation effective des personnes concernées. Il a émis l'avis que le statut et le rôle du Parlement sâme devraient être renforcés, en soulignant que l'utilisation des terres est l'un des domaines où la participation des Sâmes est capitale.

Dans l'avis sur la Suisse, le Comité consultatif a exprimé son inquiétude au sujet de la discrimination indirecte dont les gens du voyage continuent d'être victimes, en particulier dans les domaines de l'aménagement du territoire et des politiques en matière de construction et de commerce. Cette discrimination résulte de l'application de dispositions légales qui, sans établir de distinctions discriminatoires, ne prennent simplement pas en compte les spécificités liées à la culture et au mode de vie des gens du voyage. Il s'agit de la première fois que le Comité consultatif a considéré que l'aménagement du territoire est un problème pour les Rom, même si dans certains pays, particulièrement dans ceux de l'ex-Yougoslavie, il a été noté que l'absence de papiers d'identité les prive de nombreux droits, dont celui de l'utilisation des terres.

La population de la commune de Horno, en Allemagne, dont un tiers des habitants appartient à la minorité sorabe, est actuellement menacée de déplacement. Le Comité consultatif, au titre de l'article 5, s'est montré préoccupé par la démolition de leurs maisons, de leur école et de l'église pour permettre l'exploitation du lignite. Cependant, en raison du manque d'informations, le Comité consultatif n'a pas pu analyser les répercussions que cette situation pourrait avoir sur l'emploi au sein de la communauté sorabe.

En Ukraine, le Comité consultatif a noté que le taux de chômage parmi les Tatars de Crimée était extraordinairement élevé. Il a poursuivi en affirmant que l'accès à la terre est l'un des facteurs-clés pour assurer la participation effective des personnes appartenant aux populations anciennement déportées, à la vie culturelle, sociale et économique.

Rom

La majorité des avis montre que le Comité consultatif est préoccupé, ou parfois vivement préoccupé par la situation sociale et économique difficile des Rom dans les nouvelles démocraties d'Europe centrale et du sud de l'Europe, la Croatie, la République tchèque, la Hongrie, la Roumanie et la Slovaquie. Le Comité consultatif n'exclut cependant pas des critiques les démocraties bien établies, dont l'Allemagne et les pays nordiques. Il critique vivement la situation en Italie, et note que depuis des années, les Rom sont isolés du reste de la population, regroupés dans des camps où les conditions de vie et d'hygiène sont déplorables.

En réponse à la critique¹⁰, les Etats font référence aux stratégies mises en place pour les Rom, bien que celles-ci aient souvent été jugées inadaptées par les organisations de la société civile¹¹.

Le Comité consultatif se réfère souvent à l'article 4 (relatif à la discrimination et aux mesures supplémentaires en vue de promouvoir l'égalité pleine et effective dans tous les domaines de la vie économique, sociale, politique et culturelle) pour formuler un avis sur les problèmes économiques des Rom.

Le Comité consultatif se montre particulièrement préoccupé par la discrimination à l'encontre des Rom dans les domaines comme le logement et l'emploi en Suède. Cette préoccupation est caractéristique de beaucoup d'avis sur les Rom, mais dans ce cas précis le Comité consultatif indique qu'il soutient les initiatives du médiateur contre la discrimination ethnique visant à lutter contre de telles pratiques.

Le Comité consultatif a noté que les femmes Rom portant des costumes traditionnels continuent de se heurter à des pratiques discriminatoires dans les magasins et autres entreprises privées, bien que de telles pratiques aient déjà été sanctionnées par le passé. Il a noté avec satisfaction la création d'un mécanisme au niveau municipal, à l'initiative des autorités, mettant en place un réseau de femmes Rom pour résoudre les problèmes auxquels elles sont confrontées.

Dans l'avis sur la Suisse publié récemment, le Comité consultatif a également noté qu'une attention particulière devrait être portée à la situation des femmes de la minorité des gens du voyage lors de la mise en œuvre de telles mesures supplémentaires. De façon plus générale, le Comité consultatif propose aux autorités suisses de tenir compte de la Recommandation n° (2001)17 du Comité des Ministres sur l'amélioration de la situation économique et de l'emploi des Rom/Tsiganes et des gens du voyage en Europe, lorsqu'il s'agit de mettre en place des mesures supplémentaires pour l'égalité pleine et effective des gens du voyage. Il est ici fait référence à l'expérience d'autres parties du Conseil de l'Europe.

Différenciation par âge, sexe et localisation géographique

Les rapports étatiques ne contiennent que très peu d'informations sur l'influence du sexe des personnes appartenant aux minorités en matière d'emploi, et se limitent à quelques éléments évoquant les problèmes d'emploi en fonction des différentes classes d'âge. Les rapports étatiques, les informations transmises par les organisations de la société civile et les autres avis adoptés ne tiennent compte ni de l'âge ni du sexe des personnes concernées.

¹⁰ Il s'agit souvent de réponses indirectes sous la forme d'annexes aux commentaires, comprenant une documentation sur les stratégies d'intégration des Rom. www.coe.int/minorities

¹¹ La Direction de la cohésion sociale du Conseil de l'Europe dispose d'un groupe de spécialistes sur les Rom et a organisé en mai 2003 une réunion à Grenade (Espagne) pour examiner ces stratégies, qui ont été vivement critiquées par les Rom. Le compte-rendu de la réunion a été publié fin 2003.

Il y a des exceptions à la règle. Dans de nombreux avis, le Comité consultatif exprime sa vive préoccupation à propos des insuffisances persistantes en ce qui concerne la participation effective des Rom à la vie économique et sociale et leurs répercussions négatives sur les conditions socio-économiques de l'ensemble de cette minorité et des femmes en particulier.

Dans l'avis sur l'Albanie, il est fait référence à la stratégie nationale sur les Rom, qui doit être développée, ce que le Comité consultatif a soutenu ; ce dernier exprime l'espoir que la participation des femmes Rom à ce projet sera assurée et qu'un financement approprié lui sera accordé, l'emploi du terme « espoir » étant quelque peu faible.

L'avis sur le Royaume-Uni fait figure d'exception, notant de très forts taux de chômage enregistrés pour les femmes bangladaïsi et pakistanaises, et faisant une distinction entre les plus et moins de 45 ans.

Collecte des données

Les Etats ont rarement fourni de bonnes statistiques, le Royaume-Uni et plus récemment la Suisse ayant donné les informations les plus détaillées et les plus complètes dans leurs rapports étatiques. La Croatie a été félicitée par le Comité consultatif pour son utilisation des statistiques. La Serbie-Monténégro en reconnaît l'importance, indiquant dans son rapport que les études en vue de constituer une base de données ou de dresser « une carte sociale » permettant un recensement des Rom touchent à leur fin. Le rapport étatique note également que la Serbie va recenser le nombre de lieux d'habitation des Rom, d'enfants Rom fréquentant l'école élémentaire, de Rom possédant une assurance maladie et une couverture sociale, ainsi que le nombre de Rom ayant un emploi.¹²

L'Allemagne, au contraire, ne s'est pas montrée préoccupée à ce sujet ; le Comité consultatif considère que des efforts substantiels doivent être fournis pour assurer la participation effective de la minorité Rom/Sinti à la vie économique, sociale et culturelle, et que ces mesures doivent faire l'objet d'un suivi par le biais de la collecte de données pertinentes quant à leur impact en termes d'égalité pleine et effective.

Il existe de nombreuses explications au manque de données statistiques fiables sur les Rom. L'une d'entre elles est le nombre très faible de personnes qui ont apparemment le rom pour langue maternelle, et le peu d'habitants des communautés Rom qui sont recensés en tant que tels. En Serbie-Monténégro, la recherche mentionnée ci-dessus montre qu'il y a environ trois fois plus de personnes vivant dans les communautés Rom que de personnes recensées en tant que telles. Dans de nombreux pays, dont la Bulgarie, la Croatie, la Roumanie et la Slovaquie, les gouvernements acceptent sans problème que les statistiques du recensement sont erronées, les chiffres réels étant deux à trois fois plus élevés que ceux enregistrés. L'article 3 de la Convention-cadre indique

¹² *Romany Settlements, living conditions and possibilities of integration of the Roma in Serbia*, Bozidar Jaksic, and Goran Basic, Ethnic Research Centre Serbia.

clairement que « toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit de choisir librement d'être traitée ou ne pas être traitée comme telle. » Cette réticence à être reconnus en tant que Rom crée d'importants problèmes pour les membres du gouvernement qui sont persuadés que des mesures spéciales sont nécessaires et que des moyens supplémentaires doivent être apportés. Il y a de nombreuses raisons pour lesquelles les personnes ne souhaitent pas être identifiées en tant que Rom, par exemple la discrimination persistante à leur égard et la persécution dont ils ont été victimes au cours de l'histoire, dont les actes de génocide.

Par conséquent, la collecte des données sur les Rom et les gens du voyage a été problématique, même pour les Etats ayant fourni au Comité consultatif de bonnes données statistiques par ailleurs. En outre, depuis mars 2002, le Comité consultatif accorde beaucoup plus d'attention à ce problème. Bien que la nécessité de disposer de statistiques de qualité ait été reconnue à plusieurs reprises dans les avis, elle figure depuis quelque temps de façon permanente dans la partie 2 « remarques générales ».

L'avis sur la Suède reflète l'état des réflexions actuelles au sein du Comité consultatif et explique clairement le dilemme.

« En général, le suivi de la mise en œuvre de la Convention-cadre n'est guère facilité par le fait que la Suède ne collecte pas de statistiques officielles sur la composition ethnique de la population. Si l'on dispose de données, entre autres, sur le nombre d'élèves suivant un enseignement d'une langue minoritaire, les autorités reconnaissent néanmoins que leurs estimations du nombre de personnes appartenant à chaque minorité nationale sont imprécises et qu'elles ne disposent pas de données détaillées sur leur situation dans des domaines importants comme l'emploi. Dans ces circonstances, il peut être difficile, pour les autorités suédoises, de procéder à un suivi et de prendre des mesures efficaces et, pour les organes de surveillance internationaux, de s'assurer que la Suède s'acquitte des obligations qui lui incombent au titre de la Convention-cadre ».

Il est probable que le Comité consultatif ait appris de source sûre lors de sa visite qu'il y avait en réalité de sérieux problèmes non quantifiés, comme dans d'autres pays.

« Le Comité consultatif reconnaît que ces informations sont de nature sensible et que des raisons historiques, qui doivent être prises en compte dans ce contexte, peuvent s'opposer à la collecte de statistiques exhaustives concernant les minorités nationales. Le Comité consultatif note que si certaines minorités nationales se montrent nettement réticentes à accepter la collecte de telles données, d'autres, notamment les représentants des Finlandais suédois, ont demandé à ce que des données plus précises soient collectées dans ce domaine ».

En Allemagne, le Comité consultatif a été informé que les Sinti et Rom ne souhaitaient pas être identifiés en tant que tels et que les autorités allemandes respectaient ce droit.

Néanmoins, dans son avis sur la Suède, l'Allemagne et quasiment tous les autres pays sur lesquels des avis ont été adoptés depuis mars 2002, le Comité consultatif a estimé que « le gouvernement devrait étudier, en collaboration avec les minorités nationales,

s'il est possible de lancer ou de renforcer des initiatives, telles que des estimations basées sur des études *ad hoc*, des enquêtes spéciales, des sondages ou toutes autres méthodes scientifiquement valables, afin d'accroître l'étendue et d'améliorer la précision des données dans ce domaine, en respectant les différents points de vue des personnes appartenant aux minorités nationales sur cette question. A cet égard, il convient de tenir compte de la Recommandation du Comité des Ministres n°(97) 18 sur la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques. »

Cependant, les avis plus récents ne mentionnent pas la nécessité de fournir des données différenciées par âge, sexe et localisation géographique.

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe reconnaît qu'il est essentiel que les rapports du deuxième cycle de suivi fournissent des données statistiques pertinentes.

Suivi et évaluation

Concrètement, il est nécessaire de trouver un soutien pour le suivi interne et l'évaluation externe des programmes. Le Comité consultatif a été informé du fait que de nombreux Etats ont développé des stratégies pour l'intégration des Rom. Une documentation complète a été fournie au Comité consultatif et au Comité des Ministres ; les retombées sont pour l'instant limitées et difficiles à discerner, mis à part la documentation volumineuse. De nouvelles initiatives sont en cours au Conseil de l'Europe et ailleurs, en vue de promouvoir la participation effective des Rom au suivi et à l'évaluation des programmes mis en place dans leur intérêt.¹³ Ceci pourrait s'avérer très intéressant pour les Rom et permettrait également aux gouvernements et au Conseil de l'Europe d'avoir une vision plus claire de la mise en œuvre de la Convention-cadre.

Conclusions

Les droits des minorités faisant partie des droits de l'homme, ils sont universels et indivisibles. Les droits économiques, sociaux et culturels sont aussi importants que les droits civils et politiques. La Convention-cadre met autant l'accent sur les politiques gouvernementales que sur la législation nationale, leur mise en œuvre étant indispensable pour mettre en pratique la théorie.

Le présent document renforce l'appel de Marc Weller exigeant des rapports plus fiables et plus complets, ainsi que des améliorations dans les rapports étatiques et ceux des ONG. Le Comité consultatif a émis de nombreuses suggestions quant à la mise en pratique de ces conseils ; chaque gouvernement devrait réfléchir aux moyens de montrer que les employés de son administration et ses fonctionnaires sont issus à part égale de toutes les communautés, de toutes les classes d'âge et des deux sexes.

¹³ Ce problème a été présenté par l'INTRAC (www.intrac.org) à la réunion de l'OSCE pour la mise en œuvre de la dimension humaine de l'OSCE à Varsovie du 6 au 17 octobre 2003 et a fait l'objet de beaucoup d'intérêt.

Ce document insiste sur la promotion d'une large participation au suivi de la mise en œuvre locale de la Convention-cadre. Le Comité consultatif a déjà tissé des liens forts avec les médiateurs locaux, le défi futur étant de travailler en collaboration avec ces derniers pour étendre les capacités tant du Comité consultatif que celles des médiateurs.

Il s'avère également nécessaire d'examiner plus en détail la façon dont les spécificités culturelles des minorités pourraient favoriser le développement économique, et en particulier comment elles pourraient renforcer le commerce avec leurs Etats-parents. Il faudra réfléchir davantage à des bonnes pratiques comportant des programmes spéciaux, car les difficultés économiques des régions périphériques pourraient augmenter au fur et à mesure que « l'économie mondiale » attirera plus de ressources et de personnes dans les grandes villes au détriment des autres régions. De même, les économies des 10 futurs Etats membres de l'Union européenne et celles des 15 existants changent de façon significative. Les répercussions sur le commerce transfrontalier entre les Etats de l'Union européenne élargie et les autres Etats pourraient également avoir des conséquences sur les minorités.

L'utilisation des terres a été mentionnée comme un problème important dans un grand nombre d'avis. Cela était prévisible dans le cas des communautés autochtones telles que les Sâmes et les petites populations du grand nord russe, mais le problème a également été soulevé pour les Rom en Suisse et les Tatars de Crimée en Ukraine. Lors du deuxième cycle de suivi, il serait utile d'étudier ce problème de plus près, en particulier le recensement des terres et de leurs habitants. Dans ce cas, les projets de développement des ONG pour les minorités pourraient également fournir quelques pistes.

Le Comité consultatif devrait lui aussi essayer de trouver les moyens de mieux comprendre les problèmes d'exclusion économique des minorités. Idéalement, il devrait y avoir plus d'économistes ou de personnes ayant une expérience en matière de programmes pour l'emploi parmi les membres du Comité. Cependant, il est peu probable que les compétences professionnelles du Comité consultatif changent de façon radicale. Néanmoins, le Comité consultatif pourrait inciter à davantage de recherches à ce sujet, et mettre en place plus de formations pour le suivi et l'évaluation des programmes pour l'emploi. Il pourrait travailler en collaboration avec d'autres organes internes et externes du Conseil de l'Europe, dont le PNUD et l'OSCE, prévoir des groupes de travail pour revoir ces questions et prendre des mesures pour étudier la participation économique effective de façon plus complète dans le deuxième cycle de suivi.

Il reste de nombreux défis à relever pour traiter ces problèmes économiques, cruciaux pour la dignité individuelle et la prospérité collective des minorités nationales.

Atelier 2 – Les personnes appartenant aux minorités nationales et les médias

**Présidente: Marju Lauristin, Professeur, Université de Tartu,
ancien membre du Comité consultatif
de la Convention-cadre**

Atelier 2 - Média

Rapport : Evaluation des premiers résultats du suivi de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales relatifs aux questions de la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales et les médias (1998-2003)

Karol Jakubowicz

Expert, Conseil national polonais de la radiodiffusion, Vice-président, Comité directeur sur les moyens de communication de masse, Conseil de l'Europe

Introduction

Je me propose dans le présent document de :

- donner une vue d'ensemble des questions identifiées par le Comité consultatif dans ses avis émis conformément aux dispositions pertinentes de la Convention-cadre sur les médias et par le Comité des Ministres dans ses résolutions et d'analyser la façon dont les organes de contrôle les ont abordés, ainsi que les recommandations qui ont été faites
- procéder à une évaluation critique de la façon dont les organes de suivi de la Convention-cadre les ont interprétés, en mettant en lumière la valeur ajoutée ou les lacunes de la Convention-cadre. Cette évaluation critique renvoiera, s'il y a lieu, à la législation et aux pratiques nationales existantes, ainsi qu'à d'autres normes internationales pertinentes dans le secteur des médias, dont l'interprétation qu'en donnent les organes de contrôle pertinents.
- revenir sur quelques points afin d'approfondir l'analyse et de poursuivre la discussion dans les domaines qui ont déjà été examinés ou ne l'ont jamais été par les organes de contrôle dans le secteur des médias.

A cette fin, il pourrait être utile de commencer par élaborer un modèle de base général des différentes formes d'action conçues afin de promouvoir les objectifs de la Convention-cadre. La multitude d'instruments et de documents internationaux consacrés à la question des droits des minorités nationales dans le secteur des médias permet d'élaborer une typologie de ces droits et des moyens à mettre en œuvre pour les sauvegarder et les garantir.

Les grands principes sont, bien entendu, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'égalité en droits et la dignité égale de tous les individus, la jouissance des droits et libertés sans discrimination aucune et la protection égale de la loi. Ces droits sont contenus, entre autres, dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (articles 1, 2, 7, 10, 26), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques

(articles 2, 14, 20, 26, 27), la Convention européenne des droits de l'homme et les articles 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, adoptée en 2000. Le Protocole n° 12 de la Convention européenne des droits de l'homme prévoit à l'article 1 une interdiction générale de la discrimination pour quelque motif que ce soit, y compris celle de l'appartenance à une minorité nationale.

A ces principes il faut ajouter le respect de la diversité culturelle et des droits culturels, comme définis dans la Déclaration sur la diversité culturelle du Comité des Ministres, adoptée en 2000, ainsi que dans l'article 22 de la Charte des droits fondamentaux, et la Déclaration universelle sur la diversité culturelle, adoptée par la 31^{ème} Session de la Conférence générale de l'Unesco, en 2001. L'existence d'une culture de tolérance et de compréhension entre les divers groupes ethniques, culturels et religieux de la société est non moins importante, comme l'énonce clairement la Recommandation N° R (97) 21 du Comité des Ministres sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance.

1. Droits des personnes appartenant à des minorités dans le domaine des médias : vue d'ensemble

Nous nous efforcerons de dresser, sur la base de déclarations de principes généraux, de textes politiques et de dispositions contenues dans des traités, une liste aussi complète que possible des droits des personnes appartenant à des minorités dans le domaine des médias et des moyens de les faire respecter. Il y a lieu tout d'abord de distinguer entre les buts « négatifs » et les buts « positifs » de la protection de ces droits. Les buts négatifs ont traités aux efforts visant à éliminer les phénomènes sociaux qui s'opposent au respect et à la promotion de ces principes et à l'exercice des droits. Les buts positifs ont traités aux actions conçues pour assurer l'exercice des droits des minorités.

1.1 Buts « négatifs » de la promotion des droits des personnes appartenant à des minorités dans le domaine des médias

En ce qui concerne les buts négatifs, citons par exemple la Déclaration politique adoptée par les Ministres des Etats membres du Conseil de l'Europe lors de la session de clôture de la Conférence européenne contre le racisme (Strasbourg, 11 – 13 octobre 2000) où il est question de la « lutte contre la marginalisation et l'exclusion sociale », « la lutte contre le racisme et la discrimination raciale » et pour « l'élimination du racisme, de la discrimination raciale, de la xénophobie, de l'antisémitisme et de l'intolérance qui s'y rattache ».

En ce qui concerne les médias, certains éléments des buts négatifs sont énumérés dans la Recommandation N° R (97) 21 du Comité des Ministres sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance, dans laquelle les entreprises du secteur des médias sont invitées à :

- éviter une présentation stéréotypée péjorative des membres des communautés culturelles, ethniques ou religieuses ;

- traiter la présentation du comportement d'un individu sans le lier à son appartenance à de telles communautés, quand cette appartenance est indifférente à l'information ;
- démasquer les idées qui sous-tendent des expressions d'intolérance proférées par des orateurs aux cours d'interviews, de reportages, de débats télévisés, etc.

Un autre exemple de but négatif est l'engagement pris par les pays de la CSCE lors de la réunion d'experts sur les minorités nationales, en 1991, de ne pas exercer de discrimination à l'encontre de quiconque pour des raisons linguistiques. A son tour, la Recommandation N° R (97) 20 du Comité des Ministres sur le « Discours de haine » énonce au Principe 1 que :

Une responsabilité particulière incombe aux gouvernements des Etats membres, aux autorités et institutions publiques aux niveaux national, régional et local, ainsi qu'aux fonctionnaires, qui devraient *s'abstenir* d'effectuer des déclarations, en particulier à travers les media, pouvant avoir l'effet d'accréditer, de propager ou de promouvoir la haine raciale, la xénophobie, l'antisémitisme ou d'autres formes de discrimination ou de haine basées sur l'intolérance. Ces expressions doivent *être prohibées et condamnées publiquement* en toute occasion. (italiques ajoutés).

Il convient aussi de mentionner à cet égard la Recommandation de politique générale N° 6 : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par internet (2001).

1.2. Buts positifs de promotion des droits des personnes appartenant à des minorités dans le domaine des médias

S'agissant des efforts relatifs à des buts positifs, il est clair qu'ils peuvent à leur tour être divisés en deux catégories :

1. ceux qui cherchent à assister les minorités dans la jouissance de leurs droits dans le domaine des médias ;
2. et ceux qui cherchent à donner aux minorités les possibilités d'exercer activement et de plusieurs manières leurs droits dans le domaine des médias.

L'assistance en matière de jouissance des droits des personnes appartenant à des minorités dans le domaine des médias implique une action visant à permettre aux minorités de disposer de médias dans leur propre langue Il s'agit précisément de l'objectif principal de l'article 11 de la Charte européenne sur les langues régionales ou minoritaires. Dans cet article, les Etats Parties s'engagent à garantir la liberté de réception directe des émissions de radio et de télévision des pays voisins dans une langue pratiquée sous une forme identique ou proche d'une langue régionale ou minoritaire, et à ne pas s'opposer à la retransmission d'émissions de radio et de télévision des pays voisins dans une telle langue.

Le droit à une image objective dans les médias est également très important et figure d'ailleurs dans la Recommandation 1277 (1995) de l'Assemblée parlementaire relative aux migrants, aux minorités ethniques et aux médias.

Les migrants et les minorités ethniques ont le droit à ce que les médias donnent d'eux une image complète et équilibrée. Cela est une condition nécessaire pour que tous les citoyens perçoivent l'immigration et le multiculturalisme d'une façon plus rationnelle, et acceptent comme leurs égaux les personnes issues de l'immigration ou appartenant à des minorités ethniques.

Le secteur de la formation est aussi un aspect important de l'aide à la jouissance des droits des personnes appartenant à des minorités dans le domaine des médias. Par exemple, la Recommandation N° R (97) 21 du Comité des Ministres sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance encourage les écoles de journalisme et les instituts de formation aux médias et les médias eux-mêmes à inscrire dans leurs programmes des cours spécialisés sur des thèmes tels que l'implication des médias dans une société multiethnique et multiculturelle; la contribution des médias à une meilleure compréhension entre les différentes communautés ethniques, culturelles et religieuses; et les normes professionnelles relatives à la tolérance et l'intolérance. La Recommandation 1277 (1995) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur les migrants, les minorités ethniques et les médias va dans le même sens. Selon cette dernière, ces mesures et d'autres encore, devraient inciter les organismes de radiodiffusion, par exemple, à :

- assurer de manière adéquate des programmes contribuant à promouvoir l'intégration des toutes les personnes, les groupes et les communautés, ainsi que des temps d'antenne proportionnés pour les diverses communautés ethniques, religieuses et autres communautés;
- développer une approche multiculturelle du contenu des programmes;
- promouvoir une approche multiculturelle pour des programmes s'adressant spécifiquement aux enfants et aux jeunes.

Donner aux minorités les possibilités d'exercer leurs droits, recoupe diverses modalités d'accès (voir plus loin, Partie III, page XX, l'usage ambigu de ce terme dans la Convention-cadre) et de participation aux activités des médias et à leur environnement institutionnel. Ici, les obligations de l'Etat, comme on peut le constater en se référant à l'article 9.3 de la Convention-cadre, peuvent revêtir une double nature :

- négative, c'est-à-dire ne pas entraver ou faire obstacle à l'action de personnes appartenant à des minorités nationales (ici: création et usage de médias écrits) ;
ou
- positive, c'est-à-dire l'obligation de prendre une mesure en faveur de personnes appartenant à des minorités nationales afin de leur permettre d'exercer activement leurs droits, que cela soit de la compétence des pouvoirs publics (par exemple, octroi de licences de radiodiffusion ou attributions de fréquences) ou que les pouvoirs publics décident éventuellement d'aider les minorités nationales (en

fournissant , par exemple¹, une aide financière pour créer un média écrit, chose que les minorités nationales peuvent faire de leur propre chef, sans être tenues de demander des permis ou des autorisations).

En règle générale, les obligations des Etats reflètent les exigences exprimées dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques selon laquelle « Les Etats prennent des mesures pour créer des conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités d'exprimer leurs propres particularités et de développer leur culture, leur langue, leurs traditions et leurs coutumes... » ainsi qu'avec le principe, exprimé dans la même Déclaration et, de façon plus détaillée, dans les Recommandations de Lund sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique, selon lesquelles les personnes appartenant à des minorités ont le droit de participer à la vie culturelle, religieuse, sociale, économique et publique².

Nous pouvons distinguer plusieurs niveaux et modalités d'accès et de participation : au niveau (i) de la programmation, (ii) du recrutement, (iii) du contrôle éditorial et des organes de direction, (v) de la propriété des médias, (vi) de la réglementation et de la surveillance (vii) de la législation, etc. Nombre de ces questions sont traités en détails dans les Lignes directrices sur l'usage des langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion *Guidelines on the Use of Minority Languages in the Broadcast Media*, document publié récemment par le Haut Commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales. Quant aux autres instruments internationaux :

- (i) En ce qui concerne le niveau de programmation, l'article 19 de l'Instrument de l'Initiative centre-européenne pour la protection des droits des minorités fait obligation aux Etats d'assurer que « en cas de propriété publique de la télévision et de la radio [...] les personnes appartenant à des minorités nationales ont le droit d'accéder librement à ces médias, y compris à la production de programmes dans leur propre langue ». En 1991, lors de la réunion d'experts de la CSCE sur les minorités nationales, à Genève, les Etats participants « confirment qu'il importe de s'abstenir de faire obstacle à la production de matériels culturels concernant les minorités nationales, y compris par des personnes appartenant à cette minorité »
- (ii) Sur la question de l'accès des minorités aux médias au niveau du recrutement, la Recommandation 1277 (1995) sur les migrants, les minorités ethniques et les médias de l'Assemblée parlementaire appelle à « mettre en place ... des programmes d'enseignement et de formation à l'intention des personnes issues

¹ Comme exposé dans le rapport explicatif, para. 61, il n'est fait aucune référence expresse au droit des personnes appartenant à une minorité nationale de chercher à se procurer des fonds pour la création de médias parce que ce droit est considéré comme allant de soi.

² Voir également J.A Frowein et R. Bank, *The Participation of Minorities in Decision-making Processes*, rapport d'experts préparé par l'Institut Max-Planck pour le droit public et international (Heidelberg) à la demande du Comité d'experts sur les questions relatives à la protection des minorités nationales (DH-MIN) du Conseil de l'Europe. DH-MIN (2001) 1. (Secrétariat de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Strasbourg, 2000).

de l'immigration ou appartenant aux minorités ethniques afin de leur donner une chance réelle de réaliser une carrière dans les différents secteurs des médias ».

- (iii) En ce qui concerne l'accès des minorités aux médias au niveau éditorial et aux organes de direction, les Recommandations d'Oslo de l'OSCE, en 1998, concernant les droits linguistiques des minorités nationales, déclarent que « Les Comités de rédaction des médias publics surveillant le contenu et l'orientation de la programmation devraient être indépendants et devraient comprendre des personnes appartenant aux minorités nationales agissant en leur capacité indépendante. »
- (iv) En ce qui regarde la propriété des médias, ou l'accès structurel de la minorité aux médias, les Recommandations d'Oslo déclarent que « les personnes appartenant à des minorités nationales ont le droit de créer et de maintenir leurs propres médias dans la langue de la minorité ». Les Recommandations demandent donc une « réglementation par l'Etat des médias de radiodiffusion [...] basée sur des critères objectifs et non discriminatoires, et [qui]ne doit pas être utilisée pour restreindre la jouissance des droits des minorités. »
- (v) En ce qui concerne la réglementation et la surveillance des médias, l'article 11.3 de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires demande que les Parties « s'engagent à veiller à ce que les intérêts des locuteurs de langues régionales ou minoritaires soient représentés ou pris en considération dans le cadre des structures éventuellement créées conformément à la loi, ayant pour tâche de garantir la liberté et la pluralité des médias ».
- (vi) Sur la question de la participation au processus législatif, le principe général est bien exprimé par le Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, en 1990: (35) Les Etats participants respecteront le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de participer effectivement aux affaires publiques, notamment aux affaires concernant la protection et la promotion de l'identité de telles minorités. Ce point est également soulevé dans un rapport introductif de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance intitulé «Tous différents, tous égaux : de la théorie à la pratique», de mars 2000, qui fait valoir la nécessité de mécanismes, considérant que la société civile pourrait réagir face à l'élaboration de législations susceptibles d'avoir des effets discriminatoires à l'encontre de groupes vulnérables au racisme ou à la xénophobie, et demandant au législateur de prendre en compte toutes conclusions qui pourraient mener à la discrimination. Un point similaire figure dans le paragraphe 33 du Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE.

Etant donné que les Etats Parties ont l'obligation légale de veiller à la conformité de leur législation nationale et de son application pratique avec les principes contenus dans la Convention-cadre et, d'autre part, que les Etats Parties ne sont pas légalement tenus

d'assurer l'applicabilité directe des dispositions de fond de la Convention-cadre³ – l'objet de nos préoccupations ici doit être les politiques et actions entreprises par les Etats Parties à la Convention-cadre pour atteindre les objectifs de celle-ci et les mettre en œuvre dans leurs pays respectifs.

Par conséquent, si nous souhaitons élaborer une matrice complète des droits des minorités nationales dans le secteur des médias, ainsi que des moyens à mettre en œuvre pour les sauvegarder et les garantir, nous aboutirions au tableau suivant :

Tableau 1 : Droits des personnes appartenant à des minorités dans le domaine des médias : Aperçu général des obligations de l'Etat

Buts négatifs	Buts positifs	
I. « Interdire, combattre »	II. « Assistance »	III. « Rendre possible »
Action de l'Etat pour interdire, désavouer, marginaliser, combattre toutes les formes de discrimination et d'inégalité	Action de l'Etat pour élaborer une politique publique et une réglementation, fournir une assistance et des fonds, afin de garantir le droit des minorités à disposer de leurs médias dans leur propre langue, l'accès aux médias d'Etats-parents et/ou voisins et assurer que les médias présentent une image objective de leur identité, de leur culture, de leur histoire et de leurs intérêts, ainsi qu'une action en faveur du dialogue et de la compréhension en matière interculturelle et interethnique	L'Etat ne fait pas obstacle, ou agit pour assurer l'accès et la participation aux médias de la minorité à plusieurs niveaux : 1. programmation 2. recrutement 3. contrôle éditorial et organes de direction 4. propriété des médias 5. réglementation et surveillance 6. législation, politique publique

2. Les droits des personnes appartenant à des minorités dans le domaine des médias et la Convention européenne des droits de l'homme

La liste composite ci-dessus des droits des personnes appartenant à des minorités dans le domaine des médias va plus loin que les dispositions de n'importe quel autre instrument légalement contraignant. Son intérêt, cependant, réside précisément dans le fait que la réunion de tous les éléments relatifs aux droits des personnes appartenant à des minorités dans le domaine des médias permettrait de définir une norme, tant pour l'interprétation des documents existants que pour une utilisation ultérieure dans le cadre de l'élaboration de nouveaux documents ou dispositions.

La Convention européenne des droits de l'homme, par exemple, ne contient pas de dispositions en matière de droits des minorités similaires à l'article 27 du Pacte

³ R. Hofmann « Protecting the rights of national minorities in Europe. First experiences with the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities », German Yearbook of International Law (Duncker and Humblot, Berlin, 2002), p. 239 – 240.

international sur les droits civils et politiques. A l'heure actuelle, la seule référence concernant spécifiquement les minorités se trouvent à l'article 14 et dans le Protocole n° 12. Malgré tout, la Convention européenne des droits de l'homme protège les droits des minorités. Si l'on rassemble les droits figurant dans la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour de Strasbourg relative aux minorités d'une part, et la liberté d'expression et les points portant sur la législation des médias, d'autre part, (même si pour des raisons d'espace on ne peut ici que suggérer des lignes possibles d'analyse), il est possible de les regrouper et de les interpréter dans le droit fil de la classification figurant au Tableau 1. Mais il est clair que si un nombre considérable de droits des personnes appartenant à des minorités dans le domaine des médias sont couverts directement ou peuvent être inférés de la Convention européenne des droits de l'homme, ils ne font pas l'objet d'un traitement complet ou systématique dans la Convention elle-même. D'où la nécessité d'instruments comme la Convention-cadre et de son examen ultérieur par les organes de suivi, notamment le Comité consultatif, sur la manière de les interpréter et de les appliquer afin de sauvegarder pleinement et efficacement les droits des personnes appartenant à des minorités dans le domaine des médias.

2.1. « Interdire, combattre »

L'expression « minorité nationale » n'est pas définie dans la Convention européenne des droits de l'homme, mais il est contraire à la Convention de traiter une personne, une organisation non gouvernementale ou un groupe de façon discriminatoire sans une justification raisonnable et objective (article 14). Ce point rejoint l'article 17 qui traite de la législation sur les médias en ce qu'il interdit les activités contraires aux droits énoncés dans la Convention, par exemple le discours de haine.

La discrimination ne se limite pas seulement à une situation dans laquelle un individu ou un groupe est moins bien traité qu'un autre groupe similaire. Il peut, en effet, être discriminatoire de traiter différents groupes de la même manière: traiter une minorité et une majorité de la même façon peut équivaloir à une discrimination à l'encontre d'une minorité.

2.2 « Assister »

Un grand nombre d'affaires concerne les droits linguistiques au titre de la Convention européenne des droits de l'homme. Dans le contexte de procédures pénales, par exemple, chacun a le droit d'être informé rapidement, dans une langue qu'il/elle comprend, des motifs pour lesquelles il/elle a été arrêté(e) (article 5.2) et de la nature de l'accusation (article 6.3.a). Mentionnons également le droit de recourir gratuitement aux services d'un interprète si l'intéressé ne peut parler ou comprendre la langue employée par le tribunal (article 6.3.e). Cela peut également se déduire du droit des enfants des minorités à l'éducation dans leur propre langue (article 2, Protocole n° 1). Refuser d'approuver les manuels scolaires rédigés par l'Etat-parent de la minorité pourrait être considéré comme une violation du droit à la liberté d'expression. Même si les livres expriment le point de vue de l'Etat-parent sur l'histoire et la culture, il incombe au gouvernement de démontrer, selon la Cour européenne des droits de

l'homme, que la censure ou le blocage de ces livres est conforme à la loi et poursuit un objectif légitime, par exemple la prévention du désordre public. Il appartiendrait alors au gouvernement concerné de prouver la nécessité de mesures de censure dans une société démocratique.

Etant donné que le droit de recevoir et de communiquer des informations, est garanti par l'article 10, et pourrait être interprété par extension, comme incluant le droit des minorités à des médias dans leur propre langue, et la jouissance de ce droit se faisant «sans considération de frontières», ce droit s'étend aussi à la communication transfrontalière, c'est-à-dire à l'accès au contenu des médias provenant des Etats-parents ou voisins.

2.3 « *Rendre possible* »

L'emploi des langues minoritaires dans la vie privée ou entre membres d'un groupe minoritaire est protégé par le droit à la liberté d'expression garanti à l'article 10, lequel reconnaît ce droit à chacun dans ce domaine. Etant donné que la Cour européenne des droits de l'homme estime que l'article 10 s'applique à un grand nombre de contenus (opinions, idées et généralement des discours ayant des fins essentiellement politiques) et de formes d'expression, cela revient à accorder une multitude de droits aux minorités dans ce domaine. Entre autres, les minorités ont le droit de publier leurs propres journaux ou d'utiliser d'autres médias sans l'ingérence de l'Etat ou autres instances. L'Etat doit permettre au groupe minoritaire de s'exprimer librement. De surcroît, il a l'obligation positive de faciliter l'exercice de la liberté d'expression. Une telle obligation inclut aussi la politique concernant les médias en général, y compris l'attribution de licences à des organismes de radiodiffusion (voit ci-après, Partie IV, page XX).

Un autre domaine des droits des minorités concerne le droit à la liberté de religion (article 9), qui inclut le droit de manifester sa religion, ce qui donne aux minorités le degré de contrôle nécessaire sur les affaires religieuses de la communauté. La Cour européenne des droits de l'homme a estimé que l'Etat ne doit pas s'ingérer dans les affaires internes du culte. La liberté de pensée, de conscience et de culte est l'un des fondements d'une « société démocratique » au sens de la Convention : le pluralisme indissociable d'une société démocratique, laquelle a remporté chèrement la victoire au fil des siècles, en dépend.

La Cour européenne des droits de l'homme a également jugé que si l'organisation de la communauté religieuse est en cause, l'article 9 doit être interprété à la lumière de l'article 11 de la Convention qui protège les associations contre l'ingérence injustifiée de l'Etat. Vu dans cette perspective, le droit à la liberté de culte permet de faire espérer à la communauté qu'elle aura la possibilité de fonctionner en paix, sans ingérence arbitraire de l'Etat. En effet, l'autonomie des communautés religieuses est indispensable au pluralisme de la société démocratique et se situe donc au cœur même de la protection offerte par l'article 9. Elle concerne directement non seulement l'organisation de la communauté en tant que telle mais aussi la jouissance effective par tous ses membres actifs du droit à la liberté religieuse. Si la vie organisationnelle de la

communauté n'était pas protégée par l'article 9 de la Convention, tous les autres aspects de la liberté religieuse de l'individu seraient compromis.

Les groupes minoritaires doivent pouvoir participer effectivement à la vie culturelle, religieuse, sociale économique et publique (article 11 et Protocole 1, article 3) L'impossibilité formelle ou *de facto* de participer aux processus politiques de l'Etat est contraire aux principes démocratiques promus par le Conseil de l'Europe. Il appartient à l'essence même de la démocratie de permettre que des projets politiques soient proposés et débattus, même si certains d'entre eux mettent en cause l'organisation de l'Etat, sous réserve qu'ils ne sapent pas la démocratie ou les droits de l'homme. Eu égard aux médias, ce dont il est question ici, en fait, c'est du droit de participer au processus législatif, à la décision politique, à la régulation et à la surveillance des médias.

Notons dans ce contexte que la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que si un Etat prend des mesures positives pour renforcer le statut d'un groupe minoritaire (en ce qui concerne sa participation, par exemple, au processus démocratique), la majorité ne peut invoquer une discrimination qui serait fondée sur ces mesures. En général, il convient de maintenir un équilibre qui assure aux minorités un traitement juste et équitable et d'éviter tout abus de position dominante.

3. Traitement des droits des personnes appartenant à des minorités dans le domaine des médias dans la Convention-cadre

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance déclare dans son rapport de réflexion, «Tous différents, tous égaux : de la théorie à la pratique», que la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales est, avec la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local et la Convention européenne sur la nationalité, un instrument qui « offre des garanties notables pour lutter contre certaines formes de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et l'intolérance qui y est associée».

Un document de l'OSCE intitulé: «Rapport sur les droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités nationales dans la zone de l'OSCE», voit dans la Convention-cadre le principal accord européen (à part la Cour européenne des droits de l'homme) sur les droits linguistiques des minorités, la première convention paneuropéenne visant spécialement la protection des personnes appartenant aux minorités nationales. Le Rapport déclare également que les normes internationales portant spécifiquement sur l'accès aux médias des minorités sont en quelque sorte limitées dans leur nature. Le seul instrument multilatéral abordant la question expressément est la Convention-cadre (voir article 9(3)).

Examinons donc attentivement les dispositions de la Convention-cadre s'agissant les trois secteurs des droits des personnes appartenant à des minorités dans le domaine des médias.

Tableau 2. La Convention-cadre sur les objectifs négatifs concernant la promotion des droits des personnes appartenant à des minorités dans le domaine des médias (I)

BUTS NEGATIFS	DISPOSITIONS DE LA CONVENTION-CADRE
I. «Interdire, combattre»	
Action de l'Etat pour interdire, désavouer, marginaliser, contrer toutes les formes de discrimination et d'inégalité	<p>Article 1 La protection des minorités nationales et des droits et libertés des personnes appartenant à ces minorités fait partie intégrante de la protection internationale des droits de l'homme [...]</p> <p>Article 4.1 [...]Les Parties s'engagent à garantir à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit à l'égalité devant la loi et à une égale protection de la loi [...] toute discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale est interdite.</p> <p>Article 6.2 [...] prendre toutes mesures appropriées pour protéger les personnes qui pourraient être victimes de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence en raison de leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse.</p> <p>Article 9.1 [...]Dans l'accès aux médias, les Parties veilleront, dans le cadre de leur système législatif, à ce que les personnes appartenant à une minorité nationale ne soient pas discriminées.</p>

Tableau 3. La Convention–cadre sur les objectifs positifs concernant la promotion des droits des personnes appartenant à des minorités dans le domaine des médias (II)

II. “Assistance”	DISPOSITIONS DE LA CONVENTION-CADRE
<p>Action de l’Etat pour élaborer une politique publique et une réglementation et fournir de l’aide et des fonds pour garantir le droit des minorités aux médias dans leur propre langue, à l’accès aux médias des Etats-parents et/ou et à une représentation objective de leur identité, culture, histoire et intérêts dans les médias, ainsi qu’une action pour promouvoir un dialogue et une compréhension interculturels et interethniques</p>	<p>Article 3.2 Les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent individuellement ainsi qu’en commun avec d’autres exercer les droits et libertés découlant des principes énoncés dans la présente Convention-cadre.</p> <p>Article 4.2 [...] 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 les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité [...]</p> <p>Article 5.1 [...] promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et développer leur culture, ainsi que de préserver les éléments essentiels de leur identité que sont leur religion, leur langue, leurs traditions et leur patrimoine culturel.</p> <p>Article 6.1 [...] promouvoir l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel, ainsi qu'à prendre des mesures efficaces pour favoriser le respect et la compréhension mutuels et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire [...] notamment dans les domaines de l'éducation, de la culture et des médias.</p> <p>Article 9.4 Dans le cadre de leur système législatif, [...] adopteront des mesures adéquates pour faciliter l'accès des personnes appartenant à des minorités nationales aux médias, pour promouvoir la tolérance et permettre le pluralisme culturel.</p>

Tableau 4. La Convention-cadre sur les buts positifs et la promotion des droits des personnes appartenant à des minorités dans le domaine des médias (III)

III. « Rendre possible »	Dispositions Générales	Dispositions spécifiques
<p>L'Etat n'entrave pas ou agit pour assurer l'accès et la participation aux médias aux niveaux ci-après ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Participation - Recrutement - Contrôle éditorial et organes de direction - Propriété des médias 	<p>Article 7 [...] assurer le respect [...] [de] la liberté d'expression, et [de] la liberté de pensée, de conscience et de religion.</p> <p>Article 9.1 reconnaître que le droit à la liberté d'expression comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées dans la langue minoritaire, [...]</p> <p>Article 9.4 Dans le cadre de leur système législatif, [...] faciliteront l'accès des personnes appartenant à des minorités nationales aux médias, pour promouvoir la tolérance et permettre le pluralisme culturel.</p>	<p>Article 9.1 [...] reconnaître que le droit à la liberté d'expression de toute personne appartenant à une minorité nationale comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées dans la langue minoritaire,</p> <p>Article 9.3 [...] ne feront pas obstacle à la création et à l'utilisation de médias imprimés par les personnes appartenant à des minorités nationales. Dans le cadre légal de la radio sonore et de la télévision, elles veilleront, dans la mesure du possible et compte tenu des dispositions du premier paragraphe, à accorder aux personnes appartenant à des minorités nationales la possibilité de créer et d'utiliser leurs propres médias.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Réglementation et surveillance - Législation, politique publique 		<ul style="list-style-type: none"> • - • -

4. Les droits des personnes appartenant à des minorités dans le domaine des médias, l'autonomie des médias et l'indépendance éditoriale

Dans le contexte de ce qui suit, une série de questions concernant l'autonomie des médias et l'indépendance éditoriale demande à être examinées. Les Tableaux 2 – 4 suggèrent qu'il convient de prendre des mesures actives voire interventionniste, afin de promouvoir la jouissance et l'exercice des droits des personnes appartenant à des

minorités dans le domaine des médias. S'agit-il d'une violation de la liberté et de l'autonomie des médias ou de restrictions à la liberté d'expression ?

Selon Mendel⁴ par exemple, les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme font obligation aux Etats et aux gouvernements d'interdire la discrimination dans les médias et de n'appliquer aucune discrimination dans le cadre de leurs politiques à l'égard des médias. Les gouvernements peuvent aussi souhaiter, ajoute Mendel, engager une action pour renforcer l'accès d'une minorité aux médias, par exemple en attribuant des fonds destinés à financer la production de programmes pour les minorités.

Mendel, cependant, fait nettement une distinction entre médias publics et médias privés en ce qui concerne les obligations à l'égard des minorités. Les médias publics, « en raison de leur lien avec l'Etat, [...] sont directement liés à des garanties internationales de droits de l'homme, y compris, naturellement, celles de la liberté d'expression et des minorités ». Mais leurs obligations spéciales ont encore une autre raison: l'importance de leur rôle dans le cadre du pluralisme, lequel est clé pour des minorités aux médias. Par conséquent, Mendel estime que les diffuseurs publics ont l'obligation générale d'aider les minorités et ce, de plusieurs façons, notamment par la promotion d'une culture de tolérance, en assurant aux minorités une présence dans le personnel, dans les programmes de radiodiffusion réalisés par les communautés et sur les communautés, tout en les faisant bénéficier d'une visibilité appropriée. Il importe, selon lui, que ces obligations en restent à un niveau général pour respecter l'indépendance éditoriale des organismes de radiodiffusion du service public, comme définie, par exemple, par la Recommandation N° R (96) 10 du Comité des Ministres qui garantit l'indépendance du service public de radiodiffusion.

Pour ce qui est de la radiodiffusion privée, Mendel estime qu'« il est raisonnablement clair que les Etats n'utiliseront pas des procédures d'attribution de licences pour exiger des organismes de radiodiffusion privés qu'ils encouragent une culture de tolérance ou bien pour leur imposer des contrôles de contenu à cet effet ». L'autorégulation et la déontologie, estime-t-il, sont de bien meilleurs moyens d'encourager la radiodiffusion privée à promouvoir la tolérance et à faire en sorte que les médias soient une force positive pour les droits des minorités. Mendel est également d'avis qu'il n'est nullement nécessaire d'intervenir dans le secteur des médias écrits pour promouvoir les droits des personnes appartenant à des minorités dans le domaine des médias.

Il ressort clairement des Avis du Comité consultatif (voir plus loin) qu'il ne partage pas ce point de vue, par exemple, en ce qui concerne l'utilisation des licences pour imposer aux organismes de radiodiffusion ce que Mendel appelle, peut-être à tort, des « contrôles de contenu », en exigeant d'eux d'« encourager une culture de tolérance ». Face à ce désaccord, il convient d'examiner la légitimité des mesures prises par l'Etat pour encourager les droits des personnes appartenant à des minorités dans le domaine des médias.

⁴ T. Mendel, « The role of the government in promoting minority rights in the media taking account of freedom of expression », Article 19, <http://www.article19.org/>, London, 1998

Comme Voorhoof⁵ le fait remarquer, les médias ne jouissent pas d'une liberté absolue, car l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme contient une liste restrictive des valeurs qu'il convient de préserver dans une société démocratique, en intervenant dans la liberté d'expression quand elle menace ces valeurs. Toute limitation ou ingérence avec cette liberté doit remplir chacune des conditions suivantes :

- elle doit être prévue par la loi (qui doit être interprétée dans son sens le plus étroit) ;
- avoir un but légitime ;
- être nécessaire dans une société démocratique, c'est-à-dire répondre à une nécessité sociale pressante et être proportionnée au but légitime qu'elle poursuit.

Selon Voorhoof⁶, l'article 10 implique que les pouvoirs publics ont un devoir, l'obligation de prendre des mesures pour stimuler la liberté d'expression et d'information. Cette approche du type «action positive » est clairement reflétée dans le rapport final du Colloque de Séville de 1985 sur la Convention européenne des droits de l'homme, dans lequel il est dit que :

Etant donné les conditions socio-économiques de notre société, qui ne favorisent pas l'égalité et dans laquelle des groupes organisés détiennent des portions importantes du pouvoir, il est de la responsabilité de l'Etat d'assurer effectivement la mise en œuvre de la liberté d'expression et d'information dans la pratique.

La notion « nécessaire dans une société démocratique », en tant que telle, n'est pas seulement fondamentale dans le cadre de la surveillance du devoir des pouvoirs publics de ne pas porter atteinte ou d'interférer dans l'exercice du droit de liberté d'expression et d'information, mais implique aussi l'obligation des Etats Parties *d'assurer la pluralité et de corriger les inégalités* (italiques ajoutés).

Un Rapport intitulé « La diversité des médias en Europe »⁷ a adopté une approche similaire: il y est dit que l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme est « d'une importance cruciale en matière de diversité des médias ».

L'idée sous-jacente à cette interprétation de la liberté d'expression est qu'un tel régime de liberté est un préalable essentiel au fonctionnement de la démocratie. Il s'ensuit que le concept de liberté des médias garantit également leur diversité. De surcroît, l'Etat est tenu de prendre des mesures réglementaires spécifiques en faveur d'un éventail aussi large possible de médias privés pour assurer l'équilibre pour des raisons pratiques, cette diversité ne s'est pas réalisée spontanément. La Cour européenne des droits de l'homme a repris le concept de fonction utilitaire des médias en tant que moyen de promotion de

⁵ D. Voorhoof « Guaranteeing the Freedom and Independence of the Media » in *Media and Democracy* (Council of Europe Publishing, Strasbourg, 1998).

⁶ Ibid, p. 42

⁷ AP-MD (Panel consultatif du CDMM sur les questions de concentrations des médias, du pluralisme et de diversité), Rapport sur la diversité des médias en Europe (Division des médias, Direction générale des droits de l'homme, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2002).

la liberté d'information et l'a appliqué dans son interprétation de l'article 10.2. Cela lui a permis d'examiner les facettes socio-culturelles et politiques/démocratiques des médias et d'en tenir compte dans ces décisions. Elle a mis, par exemple, l'accent, dans son arrêt sur le monopole autrichien de radiodiffusion, sur l'idée que la préservation d'une offre de radiodiffusion plurielle et culturellement diversifiée était indubitablement une position susceptible de justifier des restrictions sur les libertés des organismes de radiodiffusion. Il est possible d'obtenir le pluralisme autrement que par le monopole du service public de radiodiffusion, par exemple, à travers un double système de radiodiffusion.

La nécessité de garantir le pluralisme des médias dans le contexte de l'article 10 de la Convention a été soulignée par la Cour européenne des droits de l'homme dans d'autres arrêts. Dans l'affaire *Jersild*, par exemple, la Cour a insisté sur l'importance de l'audiovisuel dans une société démocratique. Dans l'arrêt *Piermont* du 27 avril 1995, la Cour a encore une fois rappelé l'importance du rôle des médias dans une société démocratique et par conséquent la nécessité du pluralisme, de la tolérance et de l'ouverture. Le rapport susmentionné conclut que :

On peut donc constater que la Cour européenne des droits de l'homme donne depuis peu un poids accru au rôle social, culturel, politique et démocratique des médias, bien que cela reste dans le contexte des restrictions au titre de l'article 10.2. Notons également que l'Union européenne suit cette jurisprudence. La Cour européenne de justice estime que, à la lumière de l'article 10.2 de la Convention, il existe un intérêt déterminant dans le public pour le maintien d'un système de radio et de télévision pluraliste justifiant des restrictions des libertés fondamentales.

Par conséquent, l'Article 10 de la Convention contient non seulement un droit individuel à la liberté des médias, mais entraîne aussi le devoir de garantir le pluralisme d'opinions et la diversité culturelle des médias dans l'intérêt du fonctionnement de la démocratie et d'une liberté d'information accessible à tous. Le pluralisme est donc une règle générale fondamentale de la politique européenne des médias.

En résumé, nous pouvons convenir avec Voorhoff (voir aussi Hamelink⁸) que si l'article 10 constitue bien une garantie contre l'ingérence des pouvoirs publics dans le domaine de la liberté d'expression et de l'information, cet article va dans le sens et même exige une démarche d'action positive en vue de réaliser le pluralisme dans le secteur des médias ou de limiter les effets de la pression du marché ou des tendances au monopole. Les actions et réglementations de l'Etat visant à réaliser ces objectifs pourraient cependant devraient cependant rester dans les limites fixées par l'article 10.2.

En ce qui concerne directement l'utilisation de l'octroi de licences aux stations privées de radiodiffusion afin de promouvoir la diversité, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que l'attribution ou le refus d'octroyer une licence peut aussi dépendre

⁸ Voir également C. Hamelink, *Preserving Media Independence: Regulatory Frameworks* (UNESCO Publishing, Paris, 1999).

d'autres considérations, par exemple de la nature et des objectifs de la station proposée, de son potentiel d'audience aux niveaux national, régional ou local, des droits et besoins d'une audience spécifique et des obligations découlant d'instruments juridiques internationaux (Informationsverein Lentia and Others c. Austria). A propos d'une autre affaire, la Cour européenne des droits de l'homme affirme qu'«un système d'attribution de licences qui ne respecterait pas les conditions de pluralisme, de tolérance et d'ouverture d'esprit sans lesquelles il n'y a pas de société démocratique, serait en infraction avec l'article 10, paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'homme (Verein Alternatives Lokalradio Bern and Verein Radio Dreyeckland Basel c. Switzerland). Il est clair que cette affirmation peut s'appliquer à la radiodiffusion minoritaire comme à n'importe quelle autre.

Quant aux médias écrits, rien ne justifierait d'étendre l'obligation positive de l'Etat de promouvoir les droits des personnes appartenant à des minorités dans le domaine des médias dans les zones qu'ils desservent, mais les Etats peuvent aider les minorités en leur fournissant une aide financière leur permettant de créer leurs propres publications.

5. Avis du Comité consultatif

Sur les 22 avis du Comité consultatif pouvant être analysés⁹, trois d'entre eux (Liechtenstein, Malte et San Marino) ne suscitent aucune préoccupation concernant les médias. Les autres - Albanie, Arménie, Autriche, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, Allemagne, Hongrie, Italie, Moldova, Norvège, Roumanie, Fédération de Russie, Slovaquie, Royaume-Uni, Ukraine – soulèvent un certain nombre de questions relatives aux droits des personnes appartenant à des minorités dans le domaine des médias. Ces avis ont été analysés afin d'établir la fréquence avec laquelle apparaissent les trois types d'obligations de l'Etat visant à sauvegarder les droits des personnes appartenant à des minorités dans le domaine des médias identifiés dans le Tableau 1.

Dans l'analyse, les références concernant les médias sont chiffrées pour identification avec l'une des catégories ou sous catégories. Du fait de l'imprécision de certains termes et autres difficultés liées à une évaluation chiffrée, il ne faut voir dans le résultat qu'une indication très grossière de la fréquence des références aux différentes questions et domaines relatifs aux droits des personnes appartenant à des minorités dans le domaine des médias dans les avis du Comité consultatif. Les résultats sont consignés au Tableau 5.

⁹ Voir *Compilation des avis publics du Comité consultatif article par article*, ACFC/I/Secr (03)001. rev. (Secrétariat de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Strasbourg, 2003).

Tableau 5. Répartition des questions concernant les droits des personnes appartenant à des minorités dans le domaine des médias abordées dans les avis du Comité consultatif

Catégorie	No. de cas	%
I	44	16.2
II	170	62.5
III	58	21.3
TOTAL	272	100
III comprend:		
III	19	7
Sous catégories of III	39	14.3
III.1	8	20.5
III.2	1	2.5
III.3	8	20.5
III.4	11	28,2
III.5	1	2.5
III.6	10	25.6

Si ces résultats n'ont qu'une valeur indicative, ils sont néanmoins fort intéressants. Les avis du Comité consultatif sont largement réactifs et non volontaristes ou prescripteurs (voir la Partie VIII, pour un commentaire à ce sujet), car leur contenu est modelé par le rapport de l'Etat, les informations obtenues de diverses sources et de manière générale par la situation prévalant dans un pays donné, les informations recueillies étant vérifiées à l'occasion d'une visite dans ledit pays par les membres du Comité consultatif; encore qu'il soit encourageant de découvrir que les points de la catégorie I (se référant à la discrimination à l'encontre des minorités et aux mesures qu'il conviendrait de prendre pour y mettre fin) représentent le nombre le plus faible et la proportion la plus basse des questions soulevées par les avis.

Beaucoup plus de la moitié des questions appartiennent à la catégorie II – diverses formes d'action de l'Etat pour élaborer une politique publique et une réglementation et dispenser assistance et financements afin de garantir aux minorités le droit de posséder des médias dans leur propre langue, d'accéder à ceux des Etats-parents et/ou voisins, d'exiger des médias qu'ils donnent une image objective de leur identité, de leur culture, de leur histoire et de leurs intérêts, et enfin celui de promouvoir un dialogue et une compréhension interculturels et interethniques. (Quelques-unes des modalités selon lesquelles ces droits sont concrétisés ou peuvent l'être, sont examinées dans la **Partie VII, page XX ci-dessous**).

La catégorie III réunit plus de 20 % des références, à savoir le tiers du total consacré aux questions générales portant sur l'accès actif et la participation des minorités aux médias, et les deux-tiers portant sur des modalités spécifiques d'accès et de participation. La propriété des personnes appartenant à des minorités dans le domaine des médias(III.4), entre autres, est le plus souvent mentionnée, suivie de la participation

des minorités à la législation, à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques publiques visant à encourager l'accès et la participation effective des minorités (III.6), puis la participation des minorités à la production de programmes (tant dans l'audiovisuel public que privé) (III.1) et la participation des minorités au contrôle éditorial et aux organes de direction de l'audiovisuel public ou étatique principalement (III.3).

On ne sait pas très bien dans quelle mesure cet ordre de préférence subi l'influence du cadre et du poids relatif que la Convention-cadre attache à ces modalités. Le fait que III.6, qui n'est expressément couverte par aucun paragraphe de la Convention-cadre, tienne encore une place prépondérante dans les sous catégories de la catégorie III, pourrait être interprété comme attestant que le Comité consultatif ne se borne pas à évaluer la situation de chaque pays par rapport au schéma défini par les dispositions de la Convention-cadre. Il en va de même de la prépondérance relativement élevée de III.1 et de III.2.

Par ailleurs, le fait que sept sur 10 des mentions de III.6 ne concernent qu'un seul pays (Arménie) et les trois restantes trois pays seulement (Albanie, Autriche et Norvège) doit être considéré comme une indication que le Comité consultatif réagit à la situation qui prévaut dans certains pays et que son évaluation est guidée par celle-ci. S'il en était autrement, si son approche était prescriptive et s'il cherchait à promouvoir la série complète des mesures destinées à stimuler les droits des médias minoritaires, chaque avis ferait au moins mention de III.6 (nous reviendrons sur ce point dans la Partie VIII).

6. Résolutions du Comité des Ministres

Le Comité des Ministres a adopté 17 résolutions visant les 19 pays au sujet desquels le Comité consultatif a soulevé des questions relatives aux médias dans ses avis. Comme ces résolutions sont brèves et traitent de façon très générale de points particuliers, peu d'entre elles se réfèrent directement aux médias en tant que tels. Lorsque les médias sont mentionnés, c'est en termes généraux. Par voie de conséquence, les résolutions ne donnent guère de conseils concrets sur la manière dont il conviendrait de promouvoir les droits des personnes appartenant à des minorités dans le domaine des médias dans chaque pays et, d'habitude, le sujet n'est pas abordé directement. Il en résulte un effet secondaire qui rend impossible, comme le montre le Tableau 6, d'utiliser à bonne fin l'analyse quantitative de contenu des résolutions adoptées par le Comité des Ministres.

Tableau 6. Références directes aux points relatifs aux médias dans les résolutions du Comité des Ministres

Pays	Général	I	II	III	III.1	III.2	III.3	III.4	III.5	III.6
Arménie			2		1			1		
Croatie										
Chypre										
Rép.tchèque										
Danemark										
Estonie										
Finlande	2									
Allemagne			2							
Hongrie										
Italie										
Moldavie		1	1	1						
Norvège		1								
Roumanie	1									
Russie										
Slovaquie										
Royaume-Uni										
Ukraine										

Il y a donc un déséquilibre évident entre la multitude des questions relatives aux médias soulevés par les avis du Comité consultatif et la rareté des références concernant ces questions dans les résolutions du Comité des Ministres. Les médias ne sont pas mentionnés directement dans 11 des 17 résolutions pouvant être analysées contenant des références aux pays dans lesquels ont été relevés des points concernant les médias.

7. Problèmes particuliers à certains secteurs, soulevés par les avis du Comité consultatif et les résolutions du Comité des Ministres

7.1. Image des minorités nationales dans les médias et promotion d'un esprit de tolérance et d'un dialogue interculturel.

Ce sujet apparaît dans de nombreux avis du Comité consultatif, en général sous une ou deux formes: soit dans le contexte d'un contenu diffusé par les médias qui donne une image négative d'une minorité donnée¹⁰ ou lorsqu'une action¹¹ visant à assurer la

¹⁰ Par exemple, voir l'avis sur l'Albani: « Le Comité consultatif a [...]reçu des informations indiquant que des personnes de la minorité rom sont confrontées à certains préjugés dans leur vie quotidienne [...]et qu'il existe des exemples de préjugés et de stéréotypes négatifs dans les médias ». ACFC/INF/OP/I (2003)004, para. 37.

¹¹ Par exemple, voir l'avis sur la Croatie, « le Comité consultatif demande aussi que des nouvelles mesures soient prises dans le domaine des médias pour que les personnes appartenant à des minorités nationales voient leur image présentée de manière plus équitable et puissent accéder plus facilement aux différents médias ». ACFC/INF/OP/I(2003)3, para. 72.

présence dans les médias de personnes appartenant à des minorités nationales est encouragée. Le Comité consultatif attache, à juste titre, une grande importance à ce point et indique dans ses avis divers moyens de promouvoir cet objectif, à savoir :

- formation et sensibilisation des journalistes et des médias professionnels en vue d'élever le niveau et la qualité de la couverture de questions se rapportant aux minorités (avis sur l'Albanie)¹² ;
- nécessité d'éviter de couvrir les questions d'immigration et de demandes d'asile qui contribueraient à susciter des sentiments d'hostilité et de rejet à l'encontre des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile (avis sur l'Autriche);
- élargissement des possibilités d'accès et présence dans les médias de personnes appartenant à des minorités nationales (avis sur l'Arménie) ;
- promotion d'un esprit de tolérance et d'un dialogue interculturel par l'organisation, par exemple, un festival culturel (avis sur Chypre) ;
- nécessité d'éviter de mentionner l'appartenance d'un suspect à une minorité particulière dans une affaire criminelle à moins que cela ne soit indispensable à la compréhension de l'affaire (avis sur l'Allemagne), afin de ne pas courir le risque que cette mention ne renforce les clichés prédominants (avis sur l'Italie).

La fréquence avec laquelle apparaît ce point dans les avis du Comité consultatif et les moyens très spécifiques et concrets de traiter le problème peuvent offrir aux Etats Parties à la Convention-cadre une bonne indication des faiblesses et lacunes dans ce secteur, ainsi que les mesures à prendre pour les supprimer.

7.2. Accès aux médias des personnes appartenant à des minorités nationales
Cette expression ambiguë est utilisée de différentes manières dans les avis du Comité consultatif et les résolutions du Comité des Ministres. L'avis sur la Norvège, paragraphe 45, énonce que, finalement, le Comité consultatif note que le public, dans la mesure où il n'a pas accès aux médias minoritaires, ne reçoit que de maigres informations, à travers d'autres médias, sur la vie culturelle des minorités nationales et sur les événements et les problèmes qui sont les leurs. Ici, « accès » signifie clairement « utilise », il s'agit en d'autres termes d'un accès passif: il ne peut y avoir dans ce texte aucune suggestion de participation active à la gestion de ces médias.

L'affaire est moins claire dans le paragraphe 55 de l'avis sur la Moldova qui se lit comme suit : «le Comité consultatif apprécie les efforts déployés par les autorités moldaves en matière de législation et de la mise en œuvre des politiques garantissant la liberté d'expression ainsi que l'accès aux médias des personnes appartenant aux minorités nationales. A cet égard, le Comité consultatif accueille avec satisfaction l'initiative récente du service public moldave de la télévision, laquelle consiste à produire et à diffuser, outre les programmes culturels existants, un programme spécial visant à générer une culture de relations interethniques, fondée sur la tolérance, la compréhension et le respect des différences et de la diversité.» Nous présumons

¹² Les Etats mentionnés ne le sont qu'à titre d'exemple.

qu'«accès» a ici le sens « d'accès actif »: la production de ce programme par des représentants des minorités.

Quoi qu'il en soit, la notion d'accès est prépondérante dans les deux types de document. Comme on l'a fait remarquer ci-dessus, l'accès actif peut prendre de nombreuses formes, y compris la présence de représentants des minorités nationales dans les organes de gestion de l'audiovisuel public (comme en Albanie; voir l'avis sur l'Albanie, para. 50) ou même la création et la gestion de stations par des personnes appartenant à des minorités nationales (Avis sur l'Albanie, para. 48).

Le Comité consultatif pourrait réfléchir sur la signification précise du mot « accès », établir une échelle des différentes modalités d'accès en fonction des avantages qu'en retirent les minorités et tenter d'être plus précis dans ses avis aux divers pays dans ce domaine (il sera encore question de ce point dans la Partie VIII).

7.3. *Le cadre réglementaire*

La question du cadre réglementaire dans les Etats Parties à la Convention-cadre est de la plus haute importance puisque la Convention contient surtout des dispositions-programmes énonçant des objectifs que les Etats doivent remplir; elle implique, par exemple, des obligations de l'Etat, non pas des droits individuels ou collectifs et laisse aux Etats une marge d'appréciation dans la mise en œuvre des objectifs¹³. Les avis du Comité consultatif font fréquemment référence à la législation et à la réglementation. Les Etats peuvent être invités à :

- adopter une nouvelle législation (par exemple, en Estonie aucune disposition de loi spécifique sur l'audiovisuel public s'adressant aux personnes appartenant aux minorités nationales n'existe, aussi l'avis recommande-t-il d'envisager l'introduction de garanties législatives supplémentaires dans ce domaine);
- élaborer un projet de législation qui garantirait l'exercice des droits des minorités (voir, par exemple, les rapports sur l'Arménie ou l'Albanie) ;
- réexaminer, amender ou supprimer la législation existante qui nuit aux objectifs de la Convention-cadre (voir par exemple l'avis sur la Slovaquie) ou est inadéquate de ce point de vue (voir, par exemple, les avis sur l'Estonie ou l'Ukraine);
- faire en sorte que la législation existante ne soit pas interprétée ou mise en œuvre de telle façon qu'elle limite les droits des personnes appartenant aux minorités nationales (voir, par exemple, l'avis sur la Moldavie).

Le Comité consultatif exprime aussi de temps à autre sa satisfaction ou accueille avec satisfaction l'adoption de lois qui, selon lui, faciliteront l'exercice des droits des personnes appartenant à des minorités dans le domaine des médias (voir, par exemple, l'avis sur la Croatie).

¹³ Voir A. Phillips, *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Policy Analysis*, Policy paper, (Minority Rights Group International, http://www.minelres.lv/publicat/FCNM_MRGAvBrief2002.htm , 2002)

Dans ce domaine, les avis du Comité consultatif sont très détaillés et spécifiques et par conséquent leur utilité est incontestable parce qu'ils donnent aux Etats Parties à la Convention des indications extensives sur leurs cadres réglementaires.

7.4. Les obligations positives de l'Etat dans le secteur de la radio sonore et de la télévision et en ce qui concerne le principe d'indépendance et d'autonomie des médias

Dans ce domaine, le Comité consultatif demande aux gouvernements de prendre des mesures appropriées pour faire en sorte que les horaires et le temps d'antenne alloués aux minorités dans la programmation des stations publiques soient à proportion de leurs besoins objectifs. Il a aussi demandé à maintes reprises aux gouvernements d'appliquer des procédures d'attribution de licences de manière à faire obligation aux organismes commerciaux de radiodiffusion de tenir compte des minorités dans leur programmation. Des exemples de cette position abondent car pratiquement tous les avis traitent de questions touchant à l'audiovisuel et aux obligations de l'Etat à cet égard.

Un cas typique pourrait être l'avis sur l'Albanie. Le Comité consultatif note qu'en dépit du nombre très limité de programmes destinés aux minorités nationales [...] il n'existe quasiment aucune radiodiffusion pour les minorités rom, aroumaine/valaque et monténégrine. En outre, il n'existe pas de station radio ou de télévision s'adressant uniquement aux minorités nationales » (paragraphe 47).

Sur cette base, le comité consultatif suggère :

- que pour ce qui est de l'audiovisuel public « le Conseil directeur de la radio et de la télévision albanaise, qui comporte un représentant des minorités nationales, devrait étudier le ratio des programmes destinés aux membres des minorités nationales ainsi que leur durée et leur périodicité de manière à garantir une couverture appropriée pour chacune des minorités nationales (paragraphe 49)
- En ce qui concerne les organismes commerciaux de radiodiffusion, « [...] un soutien supplémentaire [pour la programmation en langues minoritaires] devrait être fourni à cet effet par les autorités concernées en exigeant, par exemple, dans l'octroi des licences qu'il soit prévu une certaine durée de programmation radiodiffusée dans les langues minoritaires » (paragraphe 49).

Le Comité consultatif « salue les mesures prises par les autorités locales, de même que les décisions pertinentes du Conseil directeur de la radio et de la télévision albanaise, pour autoriser l'installation d'amplificateurs de signal de télévision permettant à la minorité nationale grecque de réceptionner la télévision grecque, y compris à Tirana. Le Comité consultatif observe également que les minorités nationales macédonienne et monténégrine peuvent recevoir certains programmes de radio ou de télévision des pays voisins sans amplificateurs spéciaux ». Néanmoins, il « considère que la disponibilité de tels programmes des pays voisins ne remet pas en cause la nécessité d'offrir des programmes concernant des questions nationales d'intérêt pour les minorités nationales et des programmes en langues minoritaires» (paragraphe 50).

Nombre d'autres avis adoptent la même approche. Les Etats sont à maintes reprises appelés à prendre des mesures appropriées en vue d'augmenter le temps d'antenne disponible dans les médias publics au profit des personnes appartenant à des minorités nationales (voir les avis sur l'Arménie, l'Autriche, la République tchèque, l'Estonie, la Finlande, l'Allemagne, la Hongrie, l'Italie, etc.) et de renforcer l'accès aux médias du service public aux personnes appartenant aux minorités nationales (avis sur Chypre). Les avis ne décrivent pas en général les méthodes à suivre pour concrétiser ces suggestions, elles demandent dans de nombreux cas que la situation soit « examinée » ou que les autorités prennent « des mesures appropriées ».

Quant à l'audiovisuel privé, l'octroi de licences est souvent mentionné comme un instrument permettant d'obtenir l'effet désiré en ce qui concerne la radiodiffusion en langues minoritaires dans la quantité appropriée. Dans son avis sur l'Allemagne, le Comité consultatif note (paragraphe 45) qu'il est « conscient des limites constitutionnelles et juridiques qui empêchent les autorités fédérales de financer directement des programmes s'adressant notamment aux minorités nationales. Il relève toutefois que la Fondation du peuple sorbe peut soutenir financièrement les médias sorbes, de sorte que, indirectement, l'Etat fédéral et les *Länder* concernés y contribuent aussi par le biais de leurs subventions générales à la Fondation. Des solutions similaires, estime le Comité consultatif, valent la peine d'être examinées par les autres minorités nationales ».

Le Comité consultatif encourage donc souvent les Etats et les gouvernements à adopter une démarche très active à l'égard des médias.

7.5. Programmation pour les minorités et les minorités nationales peu nombreuses

Le Conseil consultatif fait souvent remarquer dans ses avis que les minorités nationales peu nombreuses (souvent les Rom) sont mal desservies ou pas desservies du tout par l'audiovisuel, même quand elles produisent des programmes dans les langues des minorités plus nombreuses. Le Conseil consultatif a dressé avec minutie la liste des minorités peu nombreuses et leurs aires d'implantation, en appelant à l'action pour rectifier la situation.

7.6. Les relations entre médias minoritaires et majoritaires et l'accès du public à l'information sur les minorités nationales

L'avis sur la Norvège du Comité consultatif est un exemple de l'approche du Comité consultatif sur ce point. Il note (paragraphe 45) que le public, dans la mesure où il n'a pas accès aux médias minoritaires, ne reçoit qu'une information très limitée, à travers d'autres médias, sur la vie culturelle des minorités nationales et sur les événements et les problèmes qui les touchent. Cette situation, que l'on retrouve aussi dans d'autres pays, amène le Conseil consultatif à demander, dans nombre de ces avis, que les médias grand public couvrent plus largement les questions relatives aux minorités et de l'action pour renforcer les médias minoritaires.

8. Conclusions

8.1. Champ d'application de la Convention-cadre

Comme l'indiquent les Tableaux 2-4, la Convention-cadre aborde de manière exhaustive quasiment tous les droits des personnes appartenant à des minorités dans le domaine des médias, à l'exception de quelques secteurs spécifiques relatifs aux objectifs positifs.

En ce qui concerne l'« assistance », la Convention-cadre inclut la reconnaissance du droit de « recevoir et de communiquer des informations ou des idées...sans considération de frontières » (Art. 9.1) mais, par ailleurs, elle ne traite pas directement de l'accès par les personnes appartenant aux minorités nationales à la radiodiffusion d'autres Etats dans la langue minoritaire. L'accès à la programmation, en général plus développée et plus riche, disponible à partir de l'Etat-parent pourrait revêtir une importance particulière pour le maintien et le développement de l'identité de ces personnes. En tout Etat de cause, en vertu de l'esprit du principe de non-discrimination, cet accès ne devrait pas être refusé car il se fonde uniquement sur la langue de communication, principe dont s'inspirent aussi les Recommandations d'Oslo de l'OSCE. Ce droit pourrait, cependant, être inféré de l'article 17.1 de la Convention-cadre (voir aussi le paragraphe 32.4 du Document de Copenhague de l'OSCE) qui demande aux Etats de respecter les droits des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir au-delà des frontières des contacts libres et pacifiques.

Pour ce qui est de « rendre possible », le droit de « créer et d'utiliser leurs propres médias » couvre les sous catégories 1-4 de la catégorie III (Tableau 1), mais il concerne essentiellement les médias dont les minorités sont propriétaires et qu'elles gèrent elles-mêmes. Cependant, le concept fait abstraction des points 5 et 6, qui sont importants pour la participation des minorités à la vie publique, sans faire aucune référence aux médias publics ou étatiques et à l'accès effectif des personnes appartenant aux minorités nationales aux niveaux spécifiés dans les points 1-3.

Les Recommandations d'Oslo de l'OSCE suggèrent que les minorités devraient avoir accès au temps d'antenne des médias financés par des fonds publics et ne pas avoir seulement le droit de créer des stations privées. En même temps, les Recommandations reconnaissent que l'accès doit être proportionné à la taille et à la concentration du groupe concerné. Comme noté ci-dessus, d'autres documents internationaux mettent également en lumière diverses formes d'accès et de participation des minorités à d'autres modalités de contrôle éditorial et de gestion des médias publics et, plus généralement à la réglementation et à la surveillance des médias ou encore à la législation et à la politique publique. Il y a là place pour des améliorations sur lesquelles le Comité consultatif pourrait utilement se pencher dans son interprétation de la Convention-cadre et le suivi de son respect. Les rapports du Comité consultatif se réfèrent de temps à autre à ces divers aspects de l'accès et de la participation aux médias minoritaires, mais une démarche plus cohérente et systématique permettrait d'accroître les possibilités des minorités dans le secteur des médias.

8.2. Normes définies par la Convention-cadre

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, la notion d' « accès aux médias » (voir, par exemple l'article 9.1) est ambiguë, dans la Convention-cadre comme dans les avis du Comité consultatif. Elle pourrait très bien être interprétée comme la capacité des personnes appartenant à une minorité d'utiliser les médias parce que le contenu est disponible dans la langue de cette minorité et traite des préoccupations de cette dernière. Ici, l'obligation de l'Etat consisterait à garantir la disponibilité de ce contenu, mais cela peut se faire quasiment sans la participation de la minorité en question. On pourrait aussi l'interpréter comme l'une des possibilités ouvertes aux minorités – la capacité d'être impliquées activement à des titres divers dans la gestion des médias généraux ou en tant que propriétaires et gestionnaires de leurs médias. Enfin, la notion d'accès pourrait (mais en réalité devrait) aussi inclure l'accès à la prise de décision et à la gestion des organes chargés de la législation, de la régulation des organismes et de la surveillance des médias. Ici, les obligations de l'Etat consisteraient à assurer l'exercice de droits d'accès effectifs et beaucoup plus étendus. Il conviendrait d'être prudent et précis dans l'utilisation de ce concept, en indiquant clairement dans chaque cas de quelle modalité d'accès il s'agit. Il est indéniable que l'« accès actif » et d'autres droits actifs sont beaucoup plus satisfaisants et préférables à l'« accès passif », notamment dans le contexte de l'exercice des droits des médias minoritaires. Pourtant, cette distinction n'est pas toujours claire ni dans la Convention-cadre ni dans les rapports du Comité consultatif.

Il s'agit là d'un point d'une importance cruciale au regard des normes définies par la Convention-cadre. La promotion des droits des personnes appartenant à des minorités dans le domaine des médias serait plus efficace et donnerait de meilleurs résultats si les différents types de mesures de la catégorie III permettant de donner davantage de possibilités aux minorités dans le domaine des médias recevaient une attention accrue et étaient mis en œuvre plus énergiquement par les organes de suivi de la Convention-cadre.

8.3. Approche et méthodologie du Comité consultatif

Nous avons déjà noté que les avis du Conseil consultatif sont pour la plupart d'entre eux réactifs et non volontaristes ou prescripteurs, car leur contenu est modelé par le rapport de l'Etat, diverses sources d'informations et, de manière générale, par la situation qui prévaut dans un pays en particulier et dont des membres du Conseil consultatif ont eu connaissance à l'occasion d'une visite. Cela tient en partie à la nature et à la structure des rapports des Etats, comme l'a établi le Schéma adopté pour les rapports devant être soumis conformément à l'article 25, paragraphe 1 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (adopté par le Comité des Ministres le 30 septembre 1998 lors de la 642^{ème} réunion des délégués des Ministres; ACF/INF (1998)001). Selon ce document, les Etats doivent procéder article par article et fournir diverses catégories d'informations (description, cadre juridique, infrastructures de l'Etat, mesures prises, faits, etc.). Au titre de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres, le Comité consultatif « examine les rapports étatiques » et transmet « ses avis au Comité des Ministres ». Le Comité des Ministres « adopte ses

conclusions concernant l'adéquation des mesures prises par la Partie concernée pour donner effet aux principes de la Convention-cadre » et « peut également adopter des recommandations à l'égard de cette Partie et fixer une date limite pour la soumission d'informations relatives à leur mise en œuvre ».

Les résultats sont indiqués au Tableau 5. Certains objectifs et modalités de promotion des personnes appartenant à des minorités dans le domaine des médias sont rarement mentionnés, quand ils le sont. Comme on ne demande pas directement aux Etats s'ils approuvent ces objectifs ou s'ils sont engagés dans des formes de promotion des droits des médias, ils ne fournissent pas d'informations sur ce qu'ils pourraient être en train de réaliser et, quoi qu'il en soit, ils ne sont pas tenus de réfléchir sur l'utilité et les effets de certains objectifs ou de certaines mesures.

Les raisons de cet Etat de chose résident dans l'article 26.1 de la Convention-cadre qui définit comme suit le rôle du Comité consultatif : « Lorsqu'il évalue l'adéquation des mesures prises par une Partie pour donner effet aux principes énoncés par la présente Convention-cadre, le Comité des Ministres se fait assister par un Comité consultatif dont les membres possèdent une compétence reconnue dans le domaine de la protection des minorités nationales ». C'est là un rôle limité et passif qui cantonne le Comité consultatif dans la recherche des faits et dans l'analyse des mesures prises par les Parties.

La Convention-cadre est ainsi privée d'un soutien institutionnel actif au sein du Conseil de l'Europe lui-même ¹⁴ quant à la promotion de ses objectifs. L'étroitesse du rôle dans lequel est confiné le Comité consultatif restreint aussi ses possibilités de prendre une part plus active et plus créative dans l'élaboration de lignes de conduites et de donner son avis sur les moyens pratiques de sauvegarder les droits des médias minoritaires. Par exemple, le Schéma adopté pour les rapports pourrait, en ce qui concerne l'article 9, tenir une liste récapitulative de toutes les modalités les plus intéressantes de sauvegarde des droits des minorités et des moyens de les appliquer, les Etats Parties à la Convention étant tenus d'indiquer lesquelles d'entre elles sont adoptées dans un pays donné et à l'aide de quelles mesures.

En d'autres termes, le Comité consultatif pourrait non seulement avoir un rôle de conseil auprès du Comité des Ministres, mais aussi conseiller éventuellement les Etats Parties à la Convention sur ce qu'ils devraient faire pour s'acquitter pleinement de leurs engagements au titre de la Convention.

8.4. Résolutions du Comité des Ministres

Comme nous l'avons vu, il existe un net déséquilibre entre la multitude des questions relatives aux médias soulevées dans les avis du Comité consultatif et la rareté des références à ces points dans les résolutions du Comité des Ministres. Il n'est fait nulle mention directe des médias dans 11 des 17 résolutions ouvertes à l'analyse en référence aux pays dans lesquels des points relatifs aux médias existent.

¹⁴ Phillips, 2002, note l'importance du rôle qu'ont eu les ONG pour faire connaître et promouvoir la Convention-cadre. Ibid

En conséquence, ces résolutions ne fournissent guère de lignes d'orientation sur la façon dont les droits des personnes appartenant à des minorités dans le domaine des médias pourraient être promus dans chaque pays; le sujet n'est en général même pas abordé.

On ne peut interpréter la circonspection avec laquelle est traitée ce qui touche aux médias comme une indication de l'importance (ou du manque relatif d'importance) des médias dans la promotion des droits des minorités. Naturellement, le pays concerné est invité à tenir compte comme il se doit des commentaires de l'avis du Comité consultatif, ce qui, jusqu'à un certain point et même indirectement, sert à restaurer l'équilibre.

Cependant, cela peut aussi être une autre indication que le soutien institutionnel de la Convention-cadre pourrait être plus actif et plus déterminé.

Références :

- Alfredsson, Gudmundur, and Goran Melander (1997) A Compilation of Minority Rights Standards. Report No. 24. Lund: Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law.
- Atsuko Tanaka (2001) (with Yoshinobu Nagamine) The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A Guide for NGOs. London: Minority Rights Group International, International Movement Against All Forms of Discrimination and Racism.
- Tous différents, tous égaux : du principe à la pratique, document d'orientation de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance de la conférence européenne contre le racisme , EUROCONF (2000) 5, 16 mars 2000
- Jurisprudence concernant l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (2001). Dossier n°18 des droits de l'homme. Direction générale des droits de l'homme. Strasbourg, Publication du Conseil de l'Europe.
- Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. 18.12.2000, Journal officiel des communautés européennes, C 364/1.
- Recueil des Avis publics du Comité consultatif article par article (2003). ACFC/1/Ser(03)001.rev., Secrétariat de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Strasbourg.
- Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ethnique, religieuse ou linguistique. Nations Unies, Résolution de l'Assemblée générale 47/135, annexe, 47 U.N. GAOR Supplément (no. 49) at 210, document des Nations Unies. A/47/49 (1993).
- Document de la réunion de Copenhague à la conférence sur la dimension humaine de CSCE, deuxième conférence sur la dimension humaine de CSCE, Copenhague, 5 juin - 29 juillet 1990.
- Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Strasbourg, 5 novembre 1992
- Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Séries de traités européens - no. 157, Strasbourg, 1 février 1995

- J.A Frowein et R. Bank, *The Participation of Minorities in Decision-making Processes*, rapport d'experts préparé par l'Institut Max-Planck pour le droit public et international (Heidelberg) à la demande du Comité d'experts sur les questions relatives à la protection des minorités nationales (DH-MIN) du Conseil de l'Europe. DH-MIN (2001) 1. (Secrétariat de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Strasbourg, 2000).
- Recommandation de politique générale n° 6 : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'internet. Adoptée par l'ECRI le 15 décembre 2000. CRI (2001) 1.
- Gilbert, Geoff (2001) *Jurisprudence of the European Court and Commission of Human Rights in 2000 and Minority Groups*. Commission on Human Rights, Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights. Working Group on Minorities. Seventh session. 14 - 18 May 2001. http://www.greekhelsinki.gr/bhr/english/special_issues/CEDIME-unwgm2001/G0112131.doc
- Gomien, Donna, David Harris, Leo Zwaak (1996) *Law and Practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Hamelink, Cees (1999) *Preserving Media Independence: Regulatory Frameworks*. Paris: UNESCO Publishing.
- Hofmann, Rainer (2002) "Protecting the Rights of National Minorities in Europe. First Experiences with the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities", in: *German Yearbook of International Law*, Berlin: Duncker and Humblot.
- Martín Estébanez, María Amor, and Kinga Gál (1999) (ed.) *Implementing the Framework Convention for the Protection of National Minorities*. ECMI Report # 3. European Centre for Minority Issues (ECMI)
- AP-MD (Panel consultatif du CDMM sur les questions de concentrations des médias, du pluralisme et de diversité), *Rapport sur la diversité des médias en Europe* (Division des médias, Direction générale des droits de l'homme, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2002).
- Mendel, Toby (1998) *The Role of the Government in Promoting Minority Rights in the Media Taking Account of Freedom of Expression*. London: article 19, www.article19.org.
- Nicol, Andrew, Gavin Millar, Andrew Sharland (2001) *Media Law and Human Rights*. London: Blackstone Press Limited.
- Phillips, Alan (2002) *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Policy Analysis*. Policy paper, Minority Rights Group International. http://www.minelres.lv/publicat/FCNM_MRGPolyPaper2002.htm
- Déclaration politique adoptée par les ministres des Etats membres du Conseil de l'Europe le vendredi 13 octobre 2000 lors de la session de clôture de la conférence européenne contre le racisme, EUROCONF (2000) 1 final
- Recommandation no. R (97) 21 du Comité des Ministres des Etats membres sur les médias et la promotion de la culture de la tolérance (adoptée par le Comité des Ministres le 30 octobre 1997 lors de la 607^e réunion des Délégués des Ministres)

- Recommandation 1277 (1995) sur les migrants, les minorités ethniques et les médias. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.
- Report on the Linguistic Rights of Persons Belonging to National Minorities in the OSCE Area. The Hague: High Commissioner on National Minorities, n.d.
- Résolution (97) 10. Règles adoptées par le Comité des Ministres relatives au mécanisme de suivi prévu aux articles 24 à 26 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Adoptée par le Comité des Ministres le 17 septembre 1997 lors de la 601^e réunion des Délégués des Ministres.
- Recommandations de Lund sur la participation effective des minorités nationales dans la vie publique. The Hague: Bureau du Haut Commissaire sur les minorités nationales, septembre 1999.
- Recommandations d'Oslo concernant les droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités nationales. The Hague: Bureau du Haut Commissaire sur les minorités nationales, février 1998.
- Déclaration universelle sur la diversité des cultures, adoptée lors de la 31^e session de la Conférence générale de l'UNESCO, Paris, 2 novembre 2001.
- Voorhoof, Dirk (1998) "Guaranteeing the Freedom and Independence of the Media" in: Media and Democracy. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

Atelier 2 - Médias

Commentaires : Représentation des minorités nationales dans les médias des personnes appartenant à des minorités nationales et promotion d'un esprit de tolérance et de dialogue interculturel

Milica Pesić

Directrice, Media Diversity Institute

Je tiens à exprimer mon admiration pour le travail réalisé par M. Jakubowicz, qui a établi une liste très détaillée des réglementations aussi bien internationales que nationales visant à dresser un tableau plus détaillé, plus objectif et plus sensible des problèmes rencontrés par les minorités nationales et ethniques dans les pays membres du Conseil de l'Europe. Sachant à quel point ces réglementations sont nombreuses, je me rends bien compte de l'ampleur de la tâche. Toutes ces lois, chartes, conventions, recommandations et Lignes directrices sont censées aider les minorités ethniques et les minorités nationales à occuper une place plus stable et plus adéquate dans la société où elles vivent, pour certaines, depuis des siècles – depuis aussi longtemps, parfois, que les populations appartenant au groupe ethnique majoritaire. En outre, ces instruments ont été adoptés dans le but d'aider les minorités nationales et ethniques à jouir effectivement de leurs droits fondamentaux (accès équitable aux médias lesquels devraient assurer une représentation objective des minorités).

Toutefois, le cinquième anniversaire de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales montre qu'il n'y a pas tellement lieu de se réjouir. Cette assertion se fonde sur les conclusions de l'étude menée récemment par le Media Diversity Institute (MDI) sur la presse dominante dans 10 pays d'Europe du Sud-Est.

Nous avons constaté que la couverture médiatique donnée aux minorités ethniques dans ces pays ont trait essentiellement à la stabilité politique et à la qualité des relations interethniques sur le plan national. Les recherches montrent que, dans un climat d'instabilité politique ou d'antagonismes interethniques, les informations diffusées sur les minorités prennent une coloration plus politique et rendent davantage compte de conflits interethniques. Lorsque la situation se normalise, le degré d'intolérance manifesté à l'égard des différences ethniques, mais également la couverture médiatique donnée aux minorités, régressent. Comme l'a très justement dit un collaborateur du MDI en Albanie, «les minorités ethniques sont des atouts politiques que l'on tire de sa manche en temps de crise». En l'absence de conflit, l'attention accordée par les médias aux questions ethniques se détourne souvent des problèmes rencontrés par les minorités au niveau interne, pour se reporter sur les communautés ethniques d'autres Etats – c'est-à-dire sur la minorité de ces Etats qui a la même origine ethnique que la population majoritaire de leur pays. En d'autres termes, les journalistes ne font plus cas des minorités ethniques de leur pays mais «veillent» sur leur propre groupe ethnique à l'étranger, le plus souvent dans les pays voisins.

En outre, les médias sont le reflet des images stéréotypées et des préjugés très répandus et profondément ancrés qui caractérisent la perception générale des relations entre populations majoritaires et minoritaires. Cette tendance crée une image des principaux groupes ethniques qui ne tient pas compte des conditions politiques, et influe sur la manière générale dont les gens envisagent la diversité ethnique.

Les conclusions des recherches que nous avons menées en Europe du sud-est semblent pouvoir être appliquées sans difficulté au Caucase du Sud, autre région dont s'occupe le MDI. La diversité ethnique est, de façon générale, une question politique. Dans la plupart des cas, les différences ethniques sont comprises et interprétées comme ayant des conséquences politiques – qu'elles soient considérées comme une menace pour l'unité nationale, ou comme le signe d'un particularisme susceptible de provoquer un conflit politique.

L'image que l'on se fait habituellement d'un groupe minoritaire est celle d'un ensemble indifférencié : « ce sont tous les mêmes », « ils sont moins actifs et socialement moins importants », etc.

Dans l'ensemble, il ressort des recherches du MDI que, dans toutes les régions où nous travaillons, les méthodes employées par les médias et les pratiques journalistiques ne favorisent pas la diversité et tendent à répandre l'intolérance. Partout, la couverture médiatique réservée aux minorités ethniques est schématisée, empreinte de sensationnalisme et souvent discriminatoire. Ces pratiques journalistiques inappropriées contribuent directement à offrir une image dépersonnifiée et passive des groupes ethniques. Dans les médias dominants, en effet, ceux-ci ne sont que rarement cités ou représentés visuellement, et on ne leur laisse pas non plus la possibilité de s'exprimer eux-mêmes sur ce qu'ils font. Par ailleurs, s'ajoute à cela la question du rôle des hommes et des femmes, qui met en évidence bien des discriminations : les femmes, déjà marginalisées, sont victimes de davantage de discriminations lorsqu'elles sont issues de communautés ethniques. Sur plus de 1600 articles que nous avons analysés lors de notre enquête, des femmes avaient été interrogées dans moins de 3 % des cas, et la plupart de ces quelques interviews portaient sur des actes criminels. Il va sans dire qu'un journalisme sensibilisé à la diversité ethnique ferait une place plus grande à ces groupes de population, jusqu'à présent largement exclus.

La majorité des délégués à la présente conférence ont affirmé que la représentation des minorités ethniques dans les médias devait être plus importante – avec des produits médiatiques plus nombreux dans leur langue (si celle-ci diffère de celle de la population majoritaire). Je partage ce point de vue, mais j'estime qu'il ne va pas assez loin. La presse et les programmes télévisés et radiophoniques destinés aux minorités et les concernant, et notamment les programmes présentés uniquement dans leur langue, peuvent leur permettre d'être mieux informées sur ce qui les touche directement – même si elles courent en même temps le risque d'une plus grande ghettoïsation, alors qu'elles sont déjà exclues et marginalisées. Le Media Diversity Institute plaide en faveur de *l'intégration des minorités* dans les médias, à travers un plus grand nombre d'articles sur les minorités nationales et ethniques à la une des journaux et davantage de reportages qui leur soient consacrés dans les principaux programmes d'informations

télévisées et radiophoniques. Cette approche implique notamment d'interviewer les membres des groupes ethniques minoritaires non seulement dans le cadre des reportages sur des questions qui les touchent mais également sur *toutes* les questions intéressant la société dans laquelle ils vivent. Par ce biais, on permettra à toutes les communautés de ne pas être seulement des sujets d'observation pour les journalistes de la presse dominante, mais également d'en devenir les acteurs.

Pourquoi accorder tant d'importance à la diversité ? Parce qu'en dépit de nos différences – qu'elles soient ethniques, politiques, économiques, d'âge, de sexe ou de religion – nous appartenons tous à la communauté dans laquelle nous vivons et travaillons ; nous aspirons tous à être considérés comme des membres se rendant utiles auprès de cette communauté ; nous tenons tous à vivre en paix et à mener une vie agréable ; nous voulons tous que l'on nous respecte, que l'on compte sur nous ; nous prétendons tous apporter notre pierre à la société dans laquelle nous vivons et travaillons, être vus et entendus. Ensemble, nous faisons de nos communautés une société plurielle, hétérogène, haute en couleur ; il n'en demeure pas moins que nos différences peuvent être source d'entente plutôt que de discorde, comme cela s'est souvent produit dans l'histoire.

Les journalistes ont une occasion unique – autant que la responsabilité – de participer à ce processus. Ils ont la possibilité – et le pouvoir – d'aider tous les membres des communautés de leur pays à devenir visibles et à être entendus. Ils ont les moyens d'éradiquer les clichés et les représentations des communautés ethniques, raciales et religieuses qui ont cours dans nos sociétés et qui attisent les antagonismes et les tensions sociales.

Le travail réalisé par le Media Diversity Institute a démontré que les médias pouvaient orienter le débat et permettre d'identifier les questions d'intérêt commun grâce à une présentation fidèle et impartiale de l'information. Ils peuvent favoriser la diversité en servant de porte-voix aux membres minoritaires de la communauté, enrichissant et animant ainsi l'information diffusée à leur sujet. En outre, le public s'intéresse plus volontiers aux programmes proposés lorsque ceux-ci font intervenir des personnes qui leur ressemblent. Lorsque les journalistes offrent un espace d'expression aux membres de toutes les communautés, respectant ainsi la diversité dans le traitement de l'information, ils donnent à tous l'occasion de partager responsabilités, devoirs et gratifications de la citoyenneté.

Grâce à une information impartiale, objective et fidèle sur la diversité, les journalistes peuvent contribuer à étendre la gamme des visages et des voix vus et entendues dans les médias, à renforcer les affinités du public avec les personnes représentées et à rallier ceux qui avaient tendance à considérer que les médias ne reflétaient pas leur vie et leur opinion. Le Media Diversity Institute, en collaboration avec ses partenaires et homologues, a mis au point tout un ensemble de méthodes et de lignes directrices pour la présentation de l'information sur les sociétés plurielles, auxquelles nombre de pays membres du Conseil de l'Europe ont déjà eu recours.

Néanmoins, il faut se rendre compte que, si les médias peuvent jouer un rôle décisif dans la promotion du concept de multiculturalisme, dans les faits on ne pourra y parvenir sans une connaissance de la diversité et sans qu'elle soit soutenue par le public et par les autorités. Autrement dit, les médias ne peuvent susciter le changement social que dans un environnement où le public est favorable au multiculturalisme (parmi tous les pays pour lesquels le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a présenté son rapport, seuls les Norvégiens étaient désireux d'en savoir davantage sur leurs compatriotes membres de minorités ethniques.)

Comment accomplir cette intégration des minorités ? Elle peut s'effectuer à plusieurs niveaux :

- au niveau des lois, chartes, conventions, recommandations et lignes directrices destinées à soutenir les minorités nationales et ethniques à travers :
 - le remplacement d'expressions telles que « dans la mesure du possible » ou « devrait s'engager à » par un vocabulaire juridiquement plus contraignant ;
 - une plus grande précision de la terminologie employée : parce que ces instruments sont souvent insuffisamment explicites quant aux critères à remplir pour constituer une minorité « ethnique » ou une minorité « nationale », ou ne serait-ce que pour prétendre relever du statut de « minorité », il est difficile de savoir qui peut revendiquer tel ou tel droit ;
 - une plus grande précision des statistiques : les chiffres portant sur les minorités ethniques varient considérablement ; il arrive que les sources officielles avancent des chiffres 10 fois inférieurs à ceux proposés par les ONG ;
- au niveau des gouvernements, qui doivent :
 - traduire les conventions internationales qu'ils ratifient, par l'adoption des lois et règlements nationaux qui s'imposent ;
 - mettre en œuvre les conventions, lois et règlements qu'ils adoptent ;

Afin de persuader les gouvernements de faire ce qui leur incombe en matière de droits des minorités dans le domaine des médias, il conviendrait d'appliquer la « politique de la carotte et du bâton », comme l'ont fait récemment la Commission européenne en gelant son soutien financier à RTV Serbie, dès lors que ce diffuseur n'avait pas mené à bonne fin son projet de conseil de l'audiovisuel ; les méthodes traditionnellement employées par des organisations telles que l'Union européenne, l'OSCE et le Conseil de l'Europe devraient s'appliquer ; le rôle principal des médias en la matière consiste à s'assurer – au nom des minorités – que les gouvernements respectent leurs obligations ; par ailleurs, les organisations de défense des droits des minorités devraient en faire autant, surveiller l'action des gouvernements, informer les médias et déposer des réclamations auprès des instances officielles locales, nationales et internationales lorsque les gouvernements leur dénie des droits dans le domaine des médias (ou autres) ou portent atteinte à ces droits ;

- au niveau des médias majoritaires, qui doivent être informés et sensibilisés, il s'agirait :

- d'informer les décideurs dans le domaine des médias tant sur leurs obligations et responsabilités vis-à-vis des minorités ethniques (qui peuvent être différentes pour le service public et les médias du secteur privé) que sur l'intérêt qu'il y a à faire une place aux minorités (en effet, celles-ci introduisent des questions nouvelles et diversifiées dans le contenu de l'information, offrent de nouveaux interlocuteurs et de nouvelles perspectives aux salles de rédaction, et constituent un public potentiel) ;
- de former les journalistes des médias majoritaires afin qu'ils réalisent des reportages sans parti pris, rigoureux, approfondis et ouverts sur les questions d'ethnicité.
- au niveau des médias des minorités, où il conviendrait :
 - de former les journalistes des médias des minorités afin qu'ils produisent des articles professionnels, intéressants et d'actualité sur la vie des minorités ethniques ;
 - d'introduire davantage de professionnalisme dans la gestion des organismes audiovisuels.
- au niveau des ONG de défense des droits des minorités, où il serait utile :
 - d'informer ces organisations sur leurs droits et sur les moyens de défendre ces droits ;
 - de faire en sorte que les représentants des minorités participent au processus de décision politique, ce qui contribuerait à ce que leurs groupes accèdent à un statut social plus stable et plus équitable ;
 - d'informer les organisations des minorités sur leurs droits s'agissant de la façon dont leur vie est représentée dans les médias ;
 - d'informer les organisations des minorités sur la façon de communiquer avec les médias dominants.

Lors de la conférence, plusieurs observations ont été présentées sur les obligations juridiques face à la liberté d'expression. Les obligations qui incombent aux organismes médiatiques publics vis-à-vis des minorités ethniques ne sauraient en aucune façon limiter la liberté d'expression. En règle générale, ces obligations n'offrent qu'un cadre général (parfois trop général) qui ne s'immisce pas dans la politique éditoriale. En fait, la seule limite qui ressort de ce débat sur les droits dans le domaine des médias des minorités a trait à la qualité : si un article ou un programme est mal écrit ou mal conçu, il n'aura que peu de succès auprès du public. La qualité a son importance. L'un des problèmes récurrents de la représentation des minorités ethniques par les médias concerne la médiocrité et le manque d'imagination et de créativité du travail journalistique. Même les reportages d'Euronews sur les Rom, l'une des communautés les plus vulnérables mais aussi les plus hautes en couleur d'Europe, use de clichés ennuyeux vus et revus des centaines de fois : les Rom vêtus de leurs costumes traditionnels, les Rom cuisinant leurs plats traditionnels, les Rom chantant leurs chants traditionnels. A tel point que l'on en vient à se demander si ces gens, ces minorités, font autre chose dans la vie que se costumer, cuisiner et chanter !

Qu'il me soit permis d'ajouter quelques mots sur le travail du Comité consultatif (je me limiterai aux observations du Comité sur les questions que j'aborde dans mon

intervention). En principe, je suis d'accord avec les conclusions du Comité consultatif, bien que je les juge soit trop larges, soit trop générales, trop précises ou simplement redondantes. J'en donnerai deux exemples :

- le premier, tiré de l'avis sur l'Arménie, suggère d'«élargir les possibilités d'accès et de présence des personnes appartenant aux minorités nationales dans les médias» ; cette phrase a été employée un nombre incalculable de fois dans quantité de documents (dont la plupart ont été énumérés par M. Jakubowicz) ; le Comité consultatif aurait dû tenter de sélectionner certaines des solutions envisageables proposées par les documents répertoriés ;
- le second, extrait de l'avis sur l'Allemagne, indique que, dans une affaire criminelle, il faut se garder de « mentionner l'appartenance d'un suspect [...] à une minorité [...], [sauf] si cette information est raisonnablement justifiée pour permettre la compréhension de l'affaire... » Ce point a déjà été traité dans l'un des documents produits récemment par le Conseil de l'Europe (Recommandation n° R (97) 21 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance).

Pour conclure, le Media Diversity Institute estime qu'une «intervention extérieure» demeure nécessaire dans la majorité des pays où il a travaillé. MDI convient que les organismes audiovisuels des minorités sont nécessaires mais estime qu'ils ne parviendront pas seuls à résoudre le problème des perceptions remplies d'idées préconçues que les populations majoritaires ont sur les minorités. En outre, encourager la production médiatique des minorités risque d'accroître la ghettoïsation et l'isolement de groupes déjà marginalisés. Les minorités doivent également « s'intégrer », ce qui leur permettra de se sentir davantage chez elles dans les pays où elles vivent. Après avoir étudié ces questions pendant des années, le MDI a le sentiment qu'à la base même de bien des relations entre populations majoritaires et minoritaires se trouve la peur des premières que les secondes cherchent éventuellement à devenir autonomes (voire indépendantes). Les aspirations des minorités à être présentes médiatiquement peuvent être perçues comme le premier pas vers des revendications bien plus lourdes de conséquences. Cependant, si vous vous sentez chez vous, croyez-vous que vous ressentirez le besoin de partir ailleurs ?

Atelier 2 – Médias

Commentaires : Accès des personnes appartenant à des minorités nationales aux médias

Tarlach McGonagle

Institut pour le droit de l'information, Université d'Amsterdam

Introduction

Cette conférence, *Du contour au contenu*, a un but bien précis qui est d'examiner les succès et les échecs du suivi de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, pendant sa courte histoire. Ce séminaire porte également sur un sujet bien précis : les nombreux aspects du thème, « les personnes appartenant à des minorités nationales et les médias ». Cependant, avant d'aborder le Sous-thème concernant l'accès aux médias et la façon dont ce problème a été traité dans le processus de suivi, on s'intéressera au contexte général.

I. Questions : théories et pratique

Article 10, Convention européenne des droits de l'homme

Le contexte en question est caractérisé par une conception particulièrement forte de la démocratie, dans laquelle les principes de pluralisme, de tolérance, de largesse d'esprit règnent en maîtres.¹ Le droit à la liberté d'expression, d'information et d'opinion y est à juste titre considéré comme la « pierre angulaire » de tous les autres droits de l'homme,² comme un droit constitutif, indispensable pour pouvoir assurer le respect des autres droits. C'est une conception de la démocratie dans laquelle l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des Libertés fondamentales (Cour européenne des droits de l'homme) a une place essentielle :

Article 10 – Liberté d'expression

1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la

¹ *Handyside c. Royaume-Uni*, arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 7 décembre 1976, Série A, n° 24, paragraphe 49.

² Résolution 59(1) de l'Assemblée générale des Nations Unies, 14 décembre 1946.

réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

Bien sûr, quand je parle de l'article 10, je ne fais pas seulement référence au texte mais aussi à la jurisprudence abondante et vigoureuse de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la liberté d'expression et d'information. Elle a été présentée comme « l'un des grands mérites de la Cour européenne ». ³ Que l'on soit complètement d'accord ou non avec cette description, on ne peut pas nier qu'elle comporte une part importante de vérité. Dans la guerre des principes, de nombreuses batailles ont été gagnées, telles : l'intérêt du public à être informé par des médias d'investigation responsables, dans un débat politique animé et dans un échange d'informations et d'idées qui « heurtent, choquent ou inquiètent l'Etat ou une fraction quelconque de la population ». ⁴ Il est probable que la prochaine bataille à livrer sera assez localisée. Il ne s'agit pas ici d'une référence à une localisation géographique (bien qu'il reste évident qu'il y a plus de travail à accomplir en matière de liberté d'expression dans certains pays que dans d'autres), il s'agit plutôt d'une référence à une localisation thématique. Sur la base des avancées de la jurisprudence concernant l'article 10, des problèmes comme la technologie, l'accès et la langue vont probablement figurer de manière plus prépondérante à l'ordre du jour des travaux de la Cour. De la même façon, il est probable qu'ils auront également une place de plus en plus importante dans le suivi effectué par le Comité consultatif de la Convention-cadre.

Article 9, Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

Le lien entre l'article 10 de la Cour européenne des droits de l'homme et l'article 9 de la Convention-cadre est évident. Le second est issu du même moule que le premier et les similarités textuelles qui en résultent sont reconnues explicitement par le Rapport explicatif de la Convention-cadre. ⁵

Article 9

1. Les Parties s'engagent à reconnaître que le droit à la liberté d'expression de toute personne appartenant à une minorité nationale comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées dans la langue minoritaire, sans ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières. Dans l'accès aux médias, les Parties veilleront, dans le cadre de leur système législatif, à ce que les personnes appartenant à une minorité nationale ne soient pas discriminées.

2. Le premier paragraphe n'empêche pas les Parties de soumettre à un régime d'autorisation, non discriminatoire et fondé sur des critères objectifs, les entreprises de radio sonore, télévision ou cinéma.

³ Gerard Hogan, "The Belfast Agreement and the Future Incorporation of the European Convention of Human Rights in the Republic of Ireland", 4 *The Bar Review*, pages 205 à 211 (n° 4, 1999), page 206.

⁴ *Handyside*, déjà cité.

⁵ Voir Rapport explicatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, notamment, paragraphes 56 et 58.

3. Les Parties n'entraveront pas la création et l'utilisation de médias écrits par les personnes appartenant à des minorités nationales. Dans le cadre légal de la radio sonore et de la télévision, elles veilleront, dans la mesure du possible et compte tenu des dispositions du premier paragraphe, à accorder aux personnes appartenant à des minorités nationales la possibilité de créer et d'utiliser leurs propres médias.

4. Dans le cadre de leur système législatif, les Parties adopteront des mesures adéquates pour faciliter l'accès des personnes appartenant à des minorités nationales aux médias, pour promouvoir la tolérance et permettre le pluralisme culturel.

Cependant l'article 9 n'est pas un simple calque du modèle européen en matière de liberté d'expression. A certains égards, il introduit par rapport au modèle original une plus grande spécificité dans la dimension du droit à la liberté d'expression qui peut revêtir une importance particulière pour les membres des minorités nationales.⁶ L'article 9(4) met en avant de façon explicite des questions qui ont une importance évidente en matière de liberté d'expression et de minorités nationales, mais qui, jusqu'à présent, ont été couverts par des aspects plus généraux de la jurisprudence de la Cour européenne concernant l'article 10.⁷ Les objectifs de tolérance et de pluralisme culturel – issus de la jurisprudence de la Cour concernant l'article 10 – font directement penser à l'article 6 Convention-cadre.⁸

Les questions de langue et d'accès sont clairement récurrentes dans l'article 9 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ; même peut-être de façon répétitive. Un certain nombre de facteurs tendent à influencer l'accès des minorités aux médias, en particulier dans leur propre langue,⁹ il s'agit notamment :¹⁰

- De la topographie linguistique
- De la reconnaissance officielle des minorités et langues

⁶ Voir, par exemple, *ibid.*, paragraphes 56 et 59.

⁷ Voir, notamment, *ibid.*, paragraphe 62.

⁸ L'article 6, Convention-cadre stipule que :

1. Les Parties veilleront à promouvoir l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel, ainsi qu'à prendre des mesures efficaces pour favoriser le respect et la compréhension mutuels et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire, quelle que soit leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, notamment dans les domaines de l'éducation, de la culture et des médias.
2. Les Parties s'engagent à prendre toutes mesures appropriées pour protéger les personnes qui pourraient être victimes de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence en raison de leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse.

⁹ Pour une analyse plus détaillée, voir : Tarlach McGonagle, Bethany Davis Noll & Monroe Price, Eds., *Minority-language related broadcasting and legislation in the OSCE*, étude commandée par le Haut Commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales (Programme in Comparative Media Law and Policy (PCMLP), Université d'Oxford et Institut du droit de l'information (IViR), Université d'Amsterdam, 2003), notamment la partie intitulée « Overview », pages 1 à 31. Cette partie énumère les facteurs importants selon les pays. L'étude peut être consultée en ligne à l'adresse suivante : <http://www.ivir.nl/index-english.html>.

¹⁰ Certains des facteurs indiqués ici concernent exclusivement, ou presque exclusivement, la radiodiffusion – ils sont marqués d'une astérisque. Les commentaires relatifs aux facteurs indiqués favorisent consciemment la radiodiffusion, par opposition aux médias écrits, dans la mesure où les premiers opèrent dans un environnement, relativement, plus complexe en termes de permutation et de combinaison des réglementations et d'un point de vue technologique.

- De la rentabilité
- Des autorisations accordées aux services de radiodiffusion (*)
- De la réglementation de la radiodiffusion (*)
- De la dimension transfrontalière
- Des critères temporels et qualitatifs (*)
- Des mesures d'aide

Dans la pratique, ces facteurs ont tendance à empiéter les uns sur les autres en raison des limites floues fixées par leurs définitions, c'est pourquoi il est impossible d'établir une classification définitive. Néanmoins, il est utile d'examiner l'influence qu'ils peuvent avoir sur l'accès aux différentes étapes du processus d'édition ou de radiodiffusion. Comme il est examiné plus en détail ci-après, dans ses avis, le Comité consultatif de la Convention-cadre a toujours été conscient de l'importance des ces facteurs.

Topographie linguistique

La topographie linguistique d'un Etat est ce qu'elle est. Elle a inévitablement été façonnée par quantité de facteurs historiques, géographiques, démographiques, politiques, économiques, sociologiques, culturels, religieux et autres. C'est pourquoi le plus simple est d'admettre qu'elle « est ce qu'elle est » et d'accepter la réalité. Le plus souvent, les Etats sont plurilingues plutôt que monolingues, mais le terme de « multilinguisme » peut évidemment avoir une infinité de nuances et de connotations. L'essentiel, c'est la façon dont un Etat décide de traiter des questions linguistiques qui le caractérise.

Reconnaissance officielle des minorités et des langues minoritaires

La reconnaissance de certaines minorités et langues minoritaires, mais pas d'autres, que ce soit par voie constitutionnelle ou législative, ou même par un principe de politique générale peut avoir des conséquences importantes dans la pratique, par exemple pour l'allocation de ressources attribuées par l'Etat. Dans quelle mesure des facteurs comme l'importance numérique,¹¹ la concentration géographique, la façon dont les minorités nationales ou linguistiques sont organisées ou les lobbies qui les représentent ont-ils une influence sur la façon dont les ressources disponibles sont distribuées par l'Etat ? La reconnaissance explicite n'est pas forcément plus efficace que la reconnaissance tacite, supposée ou de fait. La reconnaissance (quelle que soit sa forme) ne constitue pas non plus une quelconque garantie de mesures préférentielles, ou même tout simplement adéquates, pour étendre l'usage des langues minoritaires dans la radiodiffusion. A l'inverse, cependant, l'absence de reconnaissance n'empêche pas en soi l'adoption de mesures efficaces en la matière. Le Comité consultatif a insisté sur la

¹¹ Il s'agit de l'un des aspects principaux d'une question plus large qui a été qualifiée de « problèmes de nombres » : voir John Packer, "Problems in Defining Minorities", in Deirdre Fottrell & Bill Bowring, Eds., *Minority and Group Rights in the New Millennium* (La Haye, M. Nijhoff Publishers, 1999), pages 223 à 273, page 260.

nécessité de l'égalité dans la distribution des ressources disponibles, comme le montre la déclaration suivante :

« Le Comité consultatif est néanmoins préoccupé par l'affectation inégale de ressources aux différentes minorités, tant en ce qui concerne les programmes de télévision que les programmes de radio sonore. Il juge ainsi problématique la situation actuelle, dans laquelle l'une des principales minorités, la communauté rom, semble disposer d'un temps de programmation très inférieur à celui dont disposent d'autres minorités, en particulier pour les émissions diffusées dans la langue maternelle. Il apparaît également que certaines émissions destinées aux Rom ont été supprimées. Il est donc important que les autorités se penchent sur cet Etat de fait et cherchent à rééquilibrer la situation, sans pour autant réduire le temps de programmation des autres minorités. »¹²

Rentabilité

Ce sujet doit être examiné plus en détail. De nos jours, les médias sont confrontés à un environnement de plus en plus concurrentiel et commercial. C'est particulièrement vrai du secteur de la radiodiffusion. Par conséquent, la nécessité d'augmenter les parts d'audience dicte de plus en plus la politique de radiodiffusion. Les services publics de radiodiffusion sont eux aussi, qu'ils le veuillent ou non, obligés de suivre ce mouvement, malgré la spécificité de leur mission. La triste réalité est que les programmes destinés aux minorités dans les « langues (nationales ou régionales) moins répandues »¹³ n'ont presque jamais de grandes parts d'audience. Ceci peut avoir des effets négatifs sur les recettes publicitaires, ce qui peut, à son tour, nuire à la programmation d'émissions en langues minoritaires, notamment aux heures de plus forte écoute. Un climat aussi défavorable donne de bons arguments pour envisager une réglementation normative; des incitations financières; des simplifications administratives (voir plus loin, « Mesures d'aide »), tout cela dans le but de satisfaire les besoins et intérêts des membres des minorités nationales. Comme l'a fait remarquer le Comité consultatif :

« [...] Dans la mesure où les minorités nationales rencontrent des difficultés dans le financement de leurs publications, le Comité consultatif encourage les autorités à augmenter le soutien étatique afférent, avec une attention particulière pour les minorités moins importantes numériquement, qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour assurer le fonctionnement de leurs publications. »¹⁴

Les autorisations d'émettre attribuées aux services de radiodiffusion

L'attribution d'autorisations est un outil de régulation et, parfois, l'autorité de régulation, ou en charge de l'attribution des autorisations, peut se voir officiellement assigner la tâche de faire respecter la liberté d'expression, la diversité, le pluralisme,

¹² Avis du Comité consultatif sur la Roumanie, ACFC/INF/OP/I (2002)1, paragraphe 46.

¹³ Bruno de Witte, "Surviving in Babel? Language Rights and European Integration", dans Yoram Dinstein & Mala Tabory, Eds., *The Protection of Minorities and Human Rights* (Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1992), pages 277 à 300, page 299.

¹⁴ Avis du Comité consultatif sur la Lituanie, ACFC/INF/OP/I (2003) 008, paragraphe 52.

l'intérêt du public et d'autres valeurs essentielles en matière de radiodiffusion. Les principes d'attribution des autorisations peuvent refléter ces préoccupations ou même chercher à favoriser la programmation d'émissions destinées aux minorités. Il est possible de poursuivre un tel but en adoptant et en mettant en œuvre des politiques d'attribution distinctes pour les différents types de radiodiffusion.

La capacité à répondre aux besoins et aux intérêts de la communauté cible constitue une caractéristique commune aux systèmes d'attribution d'autorisations d'émettre de nombreux pays. La capacité à ajouter à la diversité existante dans le paysage audiovisuel peut être un critère qui influence le processus d'attribution. Il est aussi possible de prendre en compte les effets positifs probables sur le développement des cultures des minorités ethniques et autres.

Dans la mesure où elle sert de critère d'attribution, la préférence pour l'usage d'une langue donnée peut constituer une spécification dans le cadre d'un appel d'offre public. Il est aussi possible de contracter des engagements en matière linguistique et de les formaliser de façon individuelle, pour les rendre obligatoire par la suite, par exemple en les intégrant dans le cahier des charges du service de radiodiffusion.

Il convient également de noter que la promotion de la langue officielle fait souvent partie des objectifs affichés de la procédure d'attribution. Encore une fois, le Comité consultatif s'est montré conscient des interactions entre cet objectif et les autres problèmes considérés :

« [...] Tout en reconnaissant que la Fédération de Russie peut légitimement appliquer un système de licence aux entreprises de radiodiffusion et que la nécessité de promouvoir la langue d'Etat peut être l'un des facteurs à prendre en compte dans ce contexte, ledit article semble indûment restrictif en ce sens qu'il implique l'exclusion globale de l'emploi des langues des minorités nationales dans la radiodiffusion fédérale. Le Comité consultatif estime qu'une telle exclusion *a priori* n'est pas compatible avec l'article 9 de la Convention-cadre, compte tenu entre autres de la taille de la population concernée et du fait qu'un grand nombre de personnes appartenant à des minorités nationales sont dispersées et résident sur le territoire de plusieurs sujets de la Fédération. »¹⁵

Une brève remarque supplémentaire sur l'attribution des autorisations d'émettre doit permettre de mieux apprécier la neutralité apparente du système d'attribution. Les groupes qui utilisent une langue moins répandue/dominante n'ont souvent pas les ressources financières ou technologiques nécessaires pour pouvoir se conformer aux spécifications, neutres et égalitaires en apparence. Toujours réel, cet écart entre l'égalité théorique et l'égalité effective est plus ou moins accentué selon les pays.

Réglementation de la radiodiffusion

(i) La radiodiffusion en général

¹⁵ Avis du Comité consultatif sur la Fédération de Russie, ACFC/INF/OP/I (2003) 005, paragraphe 76.

Promotion de la ou des langues officielles ou d'Etat

L'objectif de promotion de la langue officielle ou d'Etat constitue une caractéristique récurrente de la réglementation de la radiodiffusion. La légitimité d'un tel objectif (souvent pour renforcer l'identité nationale, la cohésion sociale, etc.) a peu de chances d'être contestée (notamment parce qu'on considère généralement que cela relève de la théorie de la marge d'appréciation), tant que sa formulation et son application sont modérées, proportionnées et n'ont pas d'effet discriminatoire. Cependant, l'objectif de promotion d'une langue particulière est parfois poursuivi avec un tel zèle que les dispositions applicables insistent sur l'usage obligatoire ou strictement obligatoire de la langue officielle ou d'Etat. Ces approches par trop zélées sont extrêmement préoccupantes.

Dans la plupart des pays dont les dispositions prévoient l'usage ou la promotion obligatoires de la langue officielle ou d'Etat, la législation pertinente prévoit aussi des exceptions limitées pour en atténuer les effets. En général ces exceptions concernent : les émissions destinées aux minorités, les émissions éducatives ou d'apprentissage des langues étrangères, les programmes musicaux, les retransmissions en direct de l'étranger et l'obligation de traduction.¹⁶

Il convient évidemment d'éviter que l'obligation de traduction (i) ne constitue une contrainte financière, administrative et pratique trop lourde pour les services de radiodiffusion qui émettent dans les langues minoritaires et (ii) d'appliquer cette règle avec souplesse (par exemple dans le choix des techniques). Ce problème n'a pas échappé non plus à l'attention du Comité consultatif :

« [...] Le Comité consultatif convient qu'il est souvent souhaitable et tout à fait dans l'esprit de la Convention-cadre de sous-titrer dans la langue nationale les émissions produites dans la langue d'une minorité. Cependant, le Comité consultatif considère qu'en ce qui concerne les émissions du secteur privé, cet objectif devrait être essentiellement atteint par des mesures d'incitation et des méthodes volontaires car le fait d'imposer des traductions nuit à l'application de l'article 9 de la Convention-cadre en causant des difficultés injustifiées aux personnes membres d'une minorité nationale dans les efforts qu'elles déploient pour créer leurs propres [...] »¹⁷

Même si les obligations de traduction sont souvent mal perçues, elles ne sont pas nécessairement un facteur restrictif. Ainsi, la pratique du sous-titrage, associée à l'usage de la technologie moderne, peut permettre la réception simultanée de programmes dans plusieurs langues.

Les dispositions générales imposant qu'une part « raisonnable », « significative », « majoritaire » ou « très importante » des émissions soient réalisées dans une langue donnée sont courantes. On rencontre aussi fréquemment des dispositions plus précises

¹⁶ Voir plus loin, l'« Overview » in *Minority-language related broadcasting and legislation in the OSCE*, déjà cité, pages 14 à 17.

¹⁷ Avis du Comité consultatif sur l'Estonie, ACFC/INF/OP/I (2002) 5, paragraphe 38.

(par exemple des pourcentages) ou des quotas qui peuvent varier considérablement d'un pays à l'autre.¹⁸ Bien sûr, il est dans de tels cas essentiel de déterminer, à la lumière de tous les éléments pertinents, le moment à partir duquel les dispositions destinées à promouvoir l'usage d'une langue commencent à constituer une restriction à l'usage d'autres langues. C'est une approche assez instrumentaliste de la question du choix de la langue. Comme l'a fait remarquer de façon convaincante un commentateur, si on limite l'usage de certaines langues, on se coupe tout simplement de publics potentiels ou il devient plus difficile de les atteindre et cela porte en tout Etat de cause atteinte à l'un des principaux intérêts de la liberté d'expression.¹⁹ La Comité consultatif est attentif à ce genre de préoccupations :

“[...] Le Comité consultatif estime, compte tenu des implications de cette mesure pour les personnes qui appartiennent à des minorités nationales et du fait que des quotas excessifs peuvent entraver l'exercice des droits prévus par l'article 9 de la Convention-cadre, que cette pratique doit être appliquée avec circonspection. De plus, elle devrait être fondée sur une base législative plus précise que la disposition précitée [...]”²⁰

Promotion des langues minoritaires

Dans un certain nombre de pays, les dispositions régissant l'usage des langues minoritaires dans la radiodiffusion sont conçues comme l'envers des dispositions régissant l'usage des langues officielles ou d'Etat. Quand il n'existe pas d'obligations particulières concernant les langues minoritaires, l'existence de dispositions concernant la promotion des cultures ou des intérêts généraux des minorités constitue souvent une autre façon de poursuivre le même but. Bien que certains Etats n'aient pas de dispositions légales applicables de manière systématique concernant l'usage des langues minoritaires dans la radiodiffusion, il serait artificiel de ne pas examiner de manière approfondie les autres éléments du contexte. Les dispositions législatives peuvent ne s'appliquer qu'à des services de radiodiffusions précis (par exemple, le service public de radiodiffusion) ou à certains niveaux (géographiques). En outre, les dispositions législatives peuvent servir à affirmer des possibilités plutôt qu'à formuler des obligations concrètes. Ceci dit, la législation de nombreux pays impose aux services de radiodiffusion une obligation générale de programmer des émissions dans les langues minoritaires (ou au moins dans les langues de certaines minorités (telles que définies par la loi)).

(ii) Le service public de radiodiffusion

Le dramaturge Arthur Miller a dit autrefois qu'un bon journal c'est une nation qui se parle à elle-même. Par analogie, on peut dire la même chose d'un bon service public de radiodiffusion qui est certainement un moyen plus évident que tous les autres types de

¹⁸ Pour une analyse plus détaillée, voir, encore une fois, 'Overview' in *Minority-language related broadcasting and legislation in the OSCE*, déjà cité: voir notamment les pages 13 à 14.

¹⁹ Leslie Green, "Freedom of Expression and Choice of Language", dans W.J. Waluchow, Ed., *Free Expression: Essays in Law and Philosophy* (Oxford, Clarendon Press, 1994), pages 135 à 152, page 144.

²⁰ Avis du Comité consultatif sur l'Ukraine, ACFC/INF/OP/I (2002) 010, paragraphe 46.

services de radiodiffusion pour atteindre des objectifs socio-culturels et linguistiques. Cet argument vient de la perception et des attentes que l'on a traditionnellement du service public de radiodiffusion, qui sont notamment : des services et émissions de qualité, une couverture géographique totale, une large gamme et une grande variété d'émissions ainsi qu'un souci des cultures et identités nationale et minoritaires. La dernière de ces attentes est essentielle. Elle montre que le service public de radiodiffusion doit chercher à satisfaire en même temps les parties majoritaires et minoritaires de la population. Le défi consiste donc à proposer des émissions dans des langues compréhensibles pour tous pour pouvoir préserver la communication entre les communautés tout en satisfaisant le plus possible les besoins linguistiques particuliers de la société.

Tout comme pour la réglementation de la radiodiffusion en général, les obligations du service public en matière linguistique sont doubles : la langue officielle ou d'Etat et les autres. C'est à ces dernières qu'on s'intéressera ici. Dans certains pays, il existe une obligation générale du service public de radiodiffusion de proposer des émissions dans différentes langues, alors qu'ailleurs, cette pratique s'est développée de façon limitée, sans avoir été imposée par la loi. Dans un certain nombre d'Etats, il existe aussi des obligations spécifiques : fixées par le conseil d'administration ; en termes temporels ; en termes quantitatifs ; des chaînes spécifiques ; des pratiques bien établies d'utilisation de langues non officielles. Les obligations générales, imposées à certains services publics de radiodiffusion, de consacrer un certain temps ou pourcentage de leur temps d'émission à des groupes minoritaires, sans aucune obligation particulière concernant la langue, ont également leur importance. Cette approche n'empêche pas d'utiliser une partie du temps disponible pour des émissions dans les langues minoritaires, mais elle a aussi l'avantage de montrer plus de respect pour l'autonomie éditoriale de ceux qui utilisent le temps imparti.

Dimension transfrontalière

Pour des raisons de proximité géographique, d'affinités culturelles, de dispersion ethnique, d'histoire récente ou de réalités économiques (pour ne pas dire de vulnérabilités), ou pour plusieurs de ces raisons en même temps, les accords bilatéraux et les initiatives de coopération peuvent avoir un rôle très important pour assurer l'accès aux médias, en particulier dans les langues concernées. Il existe quantité d'exemples d'accords bilatéraux de caractère général qui comportent une partie concernant la radiodiffusion. En dehors de tels traités généraux, les Etats concluent également des traités qui concernent spécifiquement la radiodiffusion. Dans un certain nombre de pays, en fonction des moyens disponibles, la technologie est utilisée pour renforcer les émissions destinées aux minorités au-delà des frontières.

Tout ceci suppose que la possibilité de recevoir des émissions de l'étranger ne dégage pas les Etats de leur responsabilité en matière de radiodiffusion (dans les langues minoritaires). Il convient également de se montrer préoccupé de toute tentative d'un pays d'imposer des restrictions à la réception d'émissions d'autres pays (que ces restrictions soient générales ou qu'elles concernent un pays particulier). Pour citer le Comité consultatif :

«[...] Le Comité consultatif [...] considère que la disponibilité de tels programmes des pays voisins ne remet pas en cause la nécessité d'offrir des programmes concernant des questions nationales d'intérêt pour les minorités nationales et des programmes en langues minoritaires.»²¹

Critères temporels et qualitatifs

L'essentiel en la matière est d'assurer une réponse satisfaisante aux « besoins et intérêts » du public cible. Certains Etats ont adopté des dispositions législatives imposant des émissions (i) destinées à pourvoir aux besoins des membres des minorités nationales et (ii) dans les langues des membres de ces minorités nationales et à certaines heures. D'autres pays ont adopté des dispositions, moins précises mais avec le même objectif : ainsi l'obligation de maintenir un juste équilibre entre les groupes ou langues minoritaires, y compris en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires de diffusion.

Mesures d'aide

Envisager des mesures destinées à promouvoir l'accès aux langues minoritaires et leur utilisation dans la radiodiffusion n'est pas un exercice facile, il faut faire preuve de créativité. Pour résumer, il s'agit de rechercher des bonnes pratiques en la matière, des initiatives novatrices et, souvent, expérimentales.

La représentation des minorités en général, et des minorités linguistiques en particulier, dans les autorités et les instances de décision permet de renforcer considérablement l'adoption de politiques et de normes qui satisfont leurs besoins et intérêts. Un processus de consultation actif ou, encore mieux, proactif entre de tels groupes et les autorités ou organes de décision compétents. En tant que telles, ces pratiques peuvent être perçues comme issues de principes démocratiques plus généraux. Le meilleur concept est peut-être celui de Karol Jakubowicz d'une : « démocratie représentative participative et communicative ».²² Il implique d'appliquer les principes de la démocratie participative à la radiodiffusion (ou aux organismes de radiodiffusion). L'idée de base est que, même si tous les membres d'un groupe ne peuvent émettre, la structure de l'organisme de radiodiffusion devrait favoriser une participation de tous les membres à l'élaboration des politiques et à la définition des objectifs.

Les exemples d'autorités de radiodiffusion qui intègrent le souci de prendre en compte les intérêts des langues minoritaires dans leurs structures (par exemple, en mettant en place un représentant ou un Comité en charge des langues minoritaires sont très isolés) ; les dispositions garantissant une représentation générale des membres des minorités

²¹ Avis du Comité consultatif sur l'Albanie, ACFC/INF/OP/I (2003) 004, paragraphe 50. Voir aussi Avis du Comité consultatif sur l'Estonie, déjà cité., paragraphe 37. « [...] le Comité consultatif souligne que la possibilité de capter des émissions étrangères dans la langue d'une minorité nationale ne supprime pas la nécessité et l'importance d'émissions produites dans le pays dans cette même langue. » -

²² Karol Jakubowicz, "Access to the Media and Democratic Communication: Theory and Practice in Central and Eastern Europe", dans András Sajó, Ed., *Rights of Access to the Media* (La Haye, Kluwer Law International, 1996), pages 139 à 163, page 145.

nationales sont plus répandues. Assurer une participation significative des membres des minorités nationales dans les différentes étapes du processus législatif²³ constitue également un souci prioritaire :

« [...] le Comité consultatif encourage les autorités à prendre en compte, lors de la préparation et de l'adoption de la loi précitée, les besoins des personnes appartenant aux minorités nationales. Il estime que le gouvernement devrait veiller à assurer, à travers la consultation des représentants des minorités nationales, l'adéquation des aides aux besoins ainsi qu'un équilibre approprié entre les différentes minorités nationales quant à l'accès aux médias et à leur présence dans les médias [...]. »²⁴

Certains pays ont introduit des Comités linguistiques consultatifs dans l'organisation du service public de radiodiffusion. D'autres des conseils du public, des conseils de la programmation et des Comités consultatifs ont un rôle consultatif général, qui concerne souvent la programmation des émissions régionales et locales et les créneaux horaires. Il est intéressant de comparer les différentes approches adoptées par de tels organes consultatifs dans les différents pays et d'examiner dans quelle mesure ils répondent aux attentes de leur public et, en particulier, des minorités nationales. Le Comité consultatif a également abordé ces problèmes :

“[...] Il observe que l'absence d'émissions de ce type s'explique par le fait qu'aucune demande en ce sens n'a jamais été formulée, mais fait remarquer qu'une demande officielle n'est pas une condition préalable pour envisager la mise en place d'une telle possibilité. [...]”²⁵

La notion de radiodiffusion d'intérêt social ou particulier peut, appliquée correctement et avec des moyens adaptés, avoir un rôle essentiel dans la promotion des langues minoritaires dans la radiodiffusion. Ce concept est reconnu dans nombre de pays et il se traduit par l'application d'un régime particulier aux types de radiodiffusion destinés à remplir des missions sociales particulières ou à répondre aux besoins exprimés par des groupes particuliers (notamment les minorités linguistiques).

Une autre variante du même concept consiste à accorder un traitement particulier à certains types de radiodiffusion en termes d'accès à une infrastructure et à une technologie qui, dans des conditions normales, ne seraient pas à leur portée financièrement. Ce type de pratique implique assez fréquemment le partage de chaînes et de fréquences entre plusieurs services de radiodiffusion pour réduire les coûts de lancement et de fonctionnement. Cela peut impliquer aussi de faire diffuser les émissions d'un service de radiodiffusion destiné à une minorité par des services établis. En la matière, les possibilités sont nombreuses :

²³ Il existe un certain nombre de définitions de la co-régulation. Sans entrer dans les détails, cette pratique implique à la fois les législateurs traditionnels et les parties intéressées ou représentants de la société civile dans le processus d'élaboration des normes. Voir aussi, *La corégulation des médias en Europe, IRIS Spécial* (Strasbourg, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2003).

²⁴ Avis du Comité consultatif sur l'Arménie, ACFC/INF/OP/I (2003) 001, paragraphe 54.

²⁵ Avis du Comité consultatif sur le Danemark, ACFC/INF/OP/I (2001) 5, paragraphe 30.

« Le Comité consultatif [...] note également que la diffusion digitale, par câble et par satellite, apportera de nouvelles possibilités pour répondre à ces demandes. Il faudrait encourager une plus grande ouverture de la diffusion aux minorités, en utilisant, par exemple, les nouvelles technologies. »²⁶

L'Etude mentionnée précédemment, *Minority-language related broadcasting and legislation in the OSCE*, montre qu'il existe toute une palette de mesures incitatives que l'on pourrait classer dans les grandes catégories suivantes (i) améliorer l'accès à la radiodiffusion pour les membres des minorités nationales, et (ii) l'usage des langues minoritaires dans la radiodiffusion. Cela suppose de mettre en place des systèmes de financement flexibles et incitatifs et de mettre clairement l'accent sur le développement des capacités ; une notion très large qui pourrait inclure, notamment, un plus grand soutien à l'éducation et à la formation, dans leur propre langue, (i) des étudiants en journalisme (ii) des professionnels des médias. La promotion de la production et de la distribution d'émissions peut aussi constituer une contribution importante à la création d'un climat plus sain permettant d'atteindre l'objectif de développement (qualitatif et quantitatif) des émissions réalisées par et pour les membres de minorités nationales. Il est inutile de dire que ces remarques valent aussi pour les publications qui ont le même objectif que leurs équivalents audiovisuels.

Enfin, il convient de remarquer en passant que les documents de politique linguistique sont de plus en plus fréquents ; ils tracent des plans d'action pour le futur, discutent de l'élaboration de stratégies, ont pour objectif des améliorations... ou non. Cette observation est importante dans la mesure où les politiques linguistiques des Etats constituent un des facteurs déterminants pour la radiodiffusion et l'édition dans les langues minoritaires, même quand la théorie ne correspond pas à la pratique.

II. *Suivi*

(i) *Généralités*

Quand il a commencé son travail, la capacité du Comité consultatif à surmonter les restrictions considérables qui, sur le papier, semblaient entraver son action provoquaient un grand scepticisme.²⁷ Depuis, le Comité consultatif (grâce à son propre dynamisme et au soutien du Comité des Ministres) a réussi à développer son autonomie d'action.

(ii) *Le Comité consultatif*

Approche thématique

²⁶ Avis du Comité consultatif sur le Royaume-Uni, ACFC/INF/OP/I (2002) 6, paragraphe 69.

²⁷ Voir, par exemple, la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe: Règles adoptées par le Comité des Ministres concernant le suivi des accords dans le cadre des articles 24 à 26 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, 17 septembre 1997 (en particulier les paragraphes 29 à 32 ; 35 à 37).

Les avis du Comité consultatif sont structurés de façon à prendre en compte l'article 9 en fonction de : « commentaires particuliers concernant les articles 1 à 19 »; « Les principales conclusions et commentaires du Comité consultatif », ²⁸ et également, à l'occasion, les « remarques conclusives ».

La façon dont est traité l'article 9 dans le cadre de l'approche article par article a tendance à être détaillées et discursive et à offrir quantité d'informations sur la situation qui prévaut dans le pays examiné. Ces informations couvrent un champ très vaste : le contexte général, la législation et sa mise en œuvre ainsi que diverses considérations pratiques. Ou, pour utiliser la terminologie du schéma pour les rapports étatiques : description, législation, infrastructure d'Etat, faits.²⁹ Ceci reflète les nombreux critères discutés ci-dessus, qui affectent l'accès des membres des minorités nationales aux médias, y compris dans leur propre langue. L'examen approfondi des situations particulières des pays dans les avis du Comité consultatif constitue leur principal point fort. Cependant, le caractère spécifique de l'analyse peut aussi constituer un facteur de limitation, au moins dans la mesure où l'examen est, au premier abord, dépourvu de caractère plus général.

Cependant, on peut encore trouver dans ces avis un certain nombre de diamants d'interprétation à l'Etat brut. Avec un travail de coupe et de polissage, les extraits d'avis du Comité consultatif, comme ceux cités plus haut,³⁰ pourraient avoir bien plus de valeur, s'ils étaient situés dans un contexte plus large que les circonstances particulières examinées. Pour chaque problème abordé, il faut trouver une formule forte qui ait la plus grande portée possible et puisse être appliquée de manière cohérente à une même situation rencontrée dans différents pays. Une telle approche aurait le mérite de rendre l'analyse par pays plus prévisible et de la placer sur un plan plus général et plus élevé, elle aurait ainsi plus d'impact. Evidemment, la quête de cohérence, de prévisibilité et de généralité ne devrait pas conduire à négliger les subtilités et les situations délicates particulières à certains pays. Comme dans la jurisprudence concernant l'article 10 convention européenne des droits de l'homme, le défi consiste en l'occurrence à maintenir un équilibre prudent entre les idéaux nobles et les dures réalités politiques et sociales des cas individuels. Relever ce défi de manière résolue pourrait aboutir à des résultats extrêmement instructifs et satisfaisants, surtout pour le suivi futur de la Convention-cadre. Il ne faudrait pas l'esquiver.

L'évolution de normes, à partir d'un texte un peu lapidaire est essentielle et constitue encore un exemple de parallélisme entre l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 9 de la Convention-cadre. C'est pourquoi, étant donnée son utilité pour nous aider à comprendre toute la portée de l'article 9, l'attention portée

²⁸ Dans les avis antérieurs du Comité consultatif, la partie correspondante était intitulée « Proposition de conclusions et recommandations pour le Comité des Ministres ».

²⁹ Schéma pour les rapports devant être soumis conformément à l'article 25, paragraphe 1, de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, annexe 3 (point 4.1), Résolution (97) 10 du Comité des Ministres, déjà cité.

³⁰ Les passages cités le sont uniquement à titre d'illustration et ne prétendent pas constituer une énumération exhaustive des observations du Comité consultatif qui pourraient s'appliquer facilement au-delà des situations concrètes dans des pays donnés pour lesquelles elles ont été conçues.

(ci-dessus) à la façon dont l'article 9 de la Convention-cadre a évolué dans les avis du Comité consultatif est justifiée. Ceci est d'autant plus vrai qu'il n'existe toujours pas d'autre mécanisme en mesure de proposer des interprétations de la Convention-cadre qui fassent autorité, tels un recours direct auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, la possibilité de demander à la Cour un avis interprétatif ou consultatif, ou tout autre mécanisme comparable à la possibilité qu'a le Comité des droits de l'homme des Nations Unies de formuler des commentaires généraux sur les différents articles du Pacte international sur les Droits civils et politiques (PIDCC),³¹ etc.

En appendice à cette sous partie, il convient d'insister sur l'importance du recours à une terminologie précise. Le rapporteur pour cette session a déjà insisté sur la distinction entre accès passif et accès actif aux médias : deux notions très différentes couvertes par le terme vague d' « accès ».³² La précision conceptuelle et linguistique sera également déterminante dans le cadre de l'exercice en cours qui consiste à « remplir le cadre » de l'article 9 de la Convention-cadre.

Références à d'autres textes

Les avis du Comité consultatif font, de temps en temps, référence à la Recommandation (97) 21 du Comité des Ministres sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance.³³ Il est surprenant de constater que c'est l'unique recommandation du Comité des Ministres qui traite explicitement des médias à laquelle il soit fait référence dans l'examen de l'application de l'article 9 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales dans un avis du Comité consultatif ! Il est suggéré ici que des références plus fréquentes aux recommandations du Comité des Ministres sur d'autres sujets dans les avis du Comité consultatif pourraient s'avérer fort utiles : la Recommandation (96) 10 sur la garantie de l'indépendance du service public de radiodiffusion, la Recommandation (99) 1 sur les mesures pour promouvoir le pluralisme des médias, par exemple. Ou, pour être plus ambitieux, il ne faudrait pas se limiter aux recommandations du Comité des Ministres.

Le préambule de la Convention-cadre déclare que celle-ci a été conçue à la suite de la déclaration des Chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats Membres du Conseil de l'Europe adoptée à Vienne le 9 octobre 1993. Il continue en indiquant, « de manière non exhaustive », « trois autres sources d'inspiration pour le contenu » de la Convention-cadre, à savoir, la convention européenne des droits de l'homme et différents instruments pertinents des Nations Unies (ONU) et de l'OSCE comportant des engagements en matière de protection des minorités nationales.³⁴ (L'ensemble des documents sur le sujet dans les systèmes de l'ONU et de l'OSCE est loin d'être négligeable, bien que certains documents aient une connotation plus politique que

³¹ Voir plus loin, article 40(4) du PIDCC.

³² Karol Jakubowicz, *Persons belonging to National Minorities and the Media* (Workshop 2), A critical evaluation of the first results of the monitoring of the FCNM, 1998-2003, Filling the Frame Conference, Strasbourg 30 et 31 octobre 2003, pages.à compléter.

³³ Par exemple, dans les avis sur Chypre, la Hongrie, la Norvège et la Roumanie.

³⁴ Rapport explicatif de la Convention-cadre, *op. cit.*, paragraphe 23.

juridique). Mais comme on l'a déjà indiqué, le creuset d'inspiration n'englobe pas seulement les systèmes de l'ONU et de l'OSCE. Ce point a une importance capitale.

C'est pourquoi, en ce qui concerne la pratique consistant à faire référence explicitement à des normes internationales, le principe directeur devrait être la pertinence et inviter à invoquer (quand il y a lieu) d'autres types de normes non contraignantes, comme par exemple la Déclaration de 1982 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la liberté d'expression et d'information, les Recommandations d'Oslo concernant les droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités nationales ou les Lignes directrices internationales sur l'usage des langues minoritaires dans les médias radiodiffusés³⁵, de conception récente. Cela pourrait constituer une façon utile de signaler des normes modèles ou de recommandations, élaborées dans d'autres forums, sans devoir incorporer de gros morceaux de ces mêmes normes. En d'autres termes, cela constituerait un exercice d'enrichissement par des références à d'autres textes. Cela présenterait l'avantage supplémentaire de faire référence à des normes déjà approuvées par d'autres organisations internationales et de jouir de l'autorité que leur confère une telle approbation.

L'opportunité d'une référence aux Lignes directrices sur l'usage des langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion, mentionnées précédemment, mérite une attention particulière car leur champ d'action comprend un éventail de questions déterminantes pour la protection et la promotion des intérêts des membres des minorités nationales en matière d'accès aux médias (notamment dans leurs propres langues). Les Lignes directrices seraient idéales pour réaliser un synchronisme avec la Convention-cadre, au moins de par leur caractère programmatique. Le plus grand niveau de détail des Lignes directrices pourrait aider à combler les lacunes liées à la formulation plus générale de l'article 9 Convention-cadre, lacunes inévitables en raison des préoccupations thématiques plus larges et plus générales du traité. Il y a entre les deux une grande complémentarité.

Possibilité de recourir à un langage plus proactif

La partie consacrée aux « principales conclusions et commentaires du Comité consultatif » dans les avis du Comité consultatif traite aussi de l'article 9 Convention-cadre. Ces conclusions passent au crible les informations abondantes fournies par l'approche article par article et cet exercice facilite la tâche qui consiste à déterminer quelles questions doivent être examinées en priorité. Le point fort de chaque conclusion est qu'elle ne se limite pas à indiquer une situation ou une pratique non satisfaisantes. Le Comité consultatif va plus loin : chaque conclusion est rapidement suivie de la suggestion d'un plan d'action pour remédier à la situation ou la pratique en question. Même si cette approche est fort louable, encore une fois, en allant un peu plus loin, elle pourrait peut-être gagner en efficacité. De la même façon, les suggestions pour donner suite aux conclusions du Comité consultatif ont tendance à se contenter d'appeler à

³⁵ Ces lignes directrices ont été élaborées par un groupe international d'experts sous les auspices du Haut Commissaire sur les minorités nationales de l'OSCE et ont été rendues publiques pour la première fois lors d'une conférence à Baden-bei-Wien, Autriche, le 25 octobre 2003.

« examiner », à « accorder une attention particulière », à « identifier », à « prendre les mesures nécessaires », à « mettre l'accent », à « essayer de répondre aux attentes » etc.

Un proverbe irlandais dit que si on allume la mèche on peut aussi bien brûler la bougie en entier. Si on appliquait le proverbe à ce contexte, ne serait-il pas plus constructif d'aller au-delà de l'identification des domaines qui méritent attention, exploration ou examen et de suggérer une façon d'accorder une telle attention, de mener une telle exploration ou un tel examen ? Bien sûr, il serait indispensable que de telles suggestions ne soient pas perçues par les représentants des Etats comme imposées, comme une sorte de diktat déguisé. La présentation de points de référence utiles (par exemple les meilleures pratiques des Etats) ou une palette d'options serait sans doute préférable. Etant donné le tact politique dont a fait preuve le Comité consultatif dans le passé, on peut lui faire confiance pour relever ce défi de persuasion. Les réunions avec des responsables dans le cadre du processus de suivi donnerait au Comité consultatif des opportunités idéales pour poser des questions sur des situations ou problèmes particulièrement pressants (y compris ceux concernant l'accès aux médias) et pour adopter un rôle proactif dans la discussion ouverte et constructive des mesures possibles.

(iii) Comité des Ministres

Le contrôle et la responsabilité du suivi de la Convention-cadre restent de la compétence ultime du Comité des Ministres.³⁶ Cependant, malgré le rôle d'« assistance » du processus de suivi qui lui est assigné officiellement, le Comité consultatif reste de fait le moteur des activités de suivi. Ceci est vrai en raison de l'étendue de son implication aux plans procédural et administratif, de son travail acharné et de son engagement sérieux pour les questions essentielles. C'est pourquoi il est impératif que le Comité des Ministres fasse plus d'efforts pour exploiter complètement la possibilité d'implication du Comité consultatif « de manière ponctuelle dans le contrôle des suites données aux conclusions et recommandations, conformément aux instructions du Comité des Ministres ».³⁷

Sur les 20 résolutions par pays adoptées par le Comité des Ministres au moment de la rédaction du présent document, huit ne faisaient aucune référence particulière aux membres des minorités nationales et aux médias. Cependant, les résolutions par pays qui mentionnent les médias ne traitent généralement de ce sujet que superficiellement. Certes on pourrait arguer que la brièveté de ces résolutions est normale dans la mesure où les avis du Comité consultatif donnent une vision plus large et une analyse plus approfondie, mais on peut cependant regretter que le Comité des Ministres n'ait pas saisi systématiquement cette opportunité pour adopter une approche plus détaillée des questions liées aux médias (et autres).

Il faudrait notamment que la première partie (conclusions) des résolutions par pays du Comité des Ministres soient plus précises. Même s'il est louable de recommander aux

³⁶ Voir articles 24 à 26 de la Convention-cadre.

³⁷ Résolution (97) 10 du Comité des Ministres, déjà citée, paragraphe 36.

Etats de prendre en compte comme il se doit des différents commentaires de l'avis du Comité consultatif, comme le fait le Comité des Ministres dans la deuxième partie de ces résolutions, le danger subsiste, en l'absence d'un maximum de précision ou de niveau de détail, que les préoccupations individuelles, ne se perdent dans la masse, dans le cadre de cette approche attrape-tout. Enfin on ne peut pas nier que le Comité des Ministres devrait exercer une pression politique accrue auprès des cercles responsables pour obtenir un renforcement des ressources humaines et financières du Comité consultatif.

Conclusion

La première partie du présent document, a commencé par fixer le contexte conceptuel et juridique global de l'article 9 de la Convention-cadre. Un certain nombre de questions concernant l'accès des membres des minorités nationales aux médias ont été ensuite examinées; cette démarche s'explique par le désir de mettre en lumière l'existence d'une large gamme d'influences et les réponses qui leur ont été apportées dans la pratique.

Dans la deuxième partie du document, on s'est intéressé au suivi de la Convention-cadre. On a défendu l'idée qu'il fallait chercher, de manière plus systématique, à définir des principes généraux à partir des situations particulières des pays. De tels principes sont déjà contenus en germe dans les avis du Comité consultatif et si ces observations étaient placées sur un plan plus élevé d'application générale et constituaient un ensemble distinct, elles auraient une valeur inestimable pour clarifier l'interprétation de l'article 9 de la Convention-cadre. Le défi ici serait de combiner les objectifs de respect de la couleur locale, et la recherche de formules d'application plus universelle.

La nécessité d'une plus grande précision terminologique a été évoquée ainsi que l'utilité d'étayer les conclusions du Comité consultatif par des références aux normes internationales pertinentes (y compris les normes non contraignantes). On a examiné l'impact potentiel de la persuasion politique, notamment de l'opportunité pour le Comité consultatif d'adopter un rôle proactif de proposition aux Etats sur la manière de traiter leurs problèmes.

Pour terminer, il a regretté que, dans les résolutions par pays du Comité des Ministres, les références aux questions liées aux médias soient trop rares et insuffisamment détaillées. Un renforcement du rôle du Comité consultatif dans le processus de suivi (en lui accordant des ressources humaines et financières suffisantes) pourrait remédier dans une certaine mesure à ce qui est considéré comme une lacune des résolutions du Comité des Ministres.

**Atelier 3 – Droits
des personnes appartenant
à des minorités nationales
en matière d'éducation**

**Présidente : Sia Spiliopoulou Åkermark, Première Vice-présidente
du Comité consultatif de la Convention-cadre**

Atelier 3 : Education

Rapport : Evaluation des premiers résultats de suivi de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales relative à la questions des droits des minorités, dans, pour et à travers l'éducation (1998-2003)

Duncan Wilson

Expert associé, Bureau International de l'Education, UNESCO

Introduction

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe est le seul document juridiquement contraignant portant exclusivement sur les droits des minorités. Il a été ouvert à la signature le 1^{er} février 1995, après que le Conseil de l'Europe eut, pendant plus de quarante-cinq ans, examiné la situation des minorités nationales¹. A la date du 10 octobre 2003, il a été ratifié par trente-cinq Etats, et signé par sept autres Etats².

Le présent rapport a été demandé par le Conseil de l'Europe à l'occasion du cinquième anniversaire de l'application de la Convention. Il se présente comme un premier examen critique des avis du Comité consultatif de la Convention-cadre sur la question des droits à, dans et par l'éducation. Une attention spéciale est donc accordée aux articles qui se rapportent le plus directement à l'éducation, à savoir l'article 4 (égalité devant la loi et mesures particulières visant à garantir l'égalité pleine et effective) ; l'article 5 (promotion de la préservation et du développement des cultures minoritaires, préservation de l'identité notamment du point de vue de la langue et de la non-assimilation) ; l'article 6 (promotion de l'esprit de tolérance et du dialogue interculturel, du respect et de la compréhension mutuels, et de la coopération) ; les articles 7 et 8 (libertés d'association, d'expression et de religion) ; l'article 12 (connaissance des cultures majoritaires et minoritaires, de l'histoire, langues, religions ; formation des enseignants ; manuels scolaires ; égalité des chances dans l'accès à l'éducation) ; l'article 13 (liberté de créer des établissements privés) ; et l'article 14 (langues et enseignement).

Les droits des minorités font partie des droits de l'homme, qui sont interdépendants, indivisibles et inviolables. Par conséquent, les droits des minorités doivent compléter la protection des autres droits, et non se superposer à celle-ci. Ce point est explicite dans les articles 19, 22 et 23 de la Convention-cadre, qui indiquent que les dispositions de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales doivent être mises en œuvre de manière à respecter une cohérence avec les garanties offertes par les autres instruments relatifs aux droits de l'homme, et en particulier que « aucune des dispositions de la présente Convention-cadre ne sera interprétée comme limitant ou

¹Conseil de l'Europe, *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et rapport explicatif*, H(1995)010, Strasbourg, février 1995, pp. 11-12.

² Pour une liste complète et à jour des Etats concernés, voir : <http://conventions.coe.int/Treaty> CETS N° 157

portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales qui pourraient être reconnus conformément aux lois de toute Partie ou de toute autre convention à laquelle cette Partie contractante est partie.³ » Cet article appelle à une attitude prudente, de façon à garantir que la Convention-cadre ne diminue en rien les protections prévues, pour les personnes appartenant aux minorités, par les autres instruments juridiques relatifs aux droits de l'homme. Le présent rapport s'efforce d'évaluer la pratique du Comité consultatif relative à cet article, eu égard au droit à l'éducation.

1. « Principes généraux » et législation des droits de l'homme⁴

La Convention-cadre contient surtout des « dispositions programmes définissant certains objectifs que les Parties s'engageront à poursuivre. » N'étant pas « directement applicables », ces dispositions laissent « une marge d'appréciation » dans leur mise en œuvre⁵. Le but de la Convention-cadre est « de préciser les principes juridiques que les Etats s'engagent à respecter pour assurer la protection des minorités nationales.⁶ » L'obligation de *respect* est l'un des trois éléments fondamentaux des droits de l'homme, avec celles de *protéger* et d'*accomplir*. Dans leur majorité, les avis exprimés par le Comité consultatif se basent essentiellement sur la compatibilité des mesures décidées et appliquées par les Etats (prenant en compte la « marge d'appréciation ») avec les principes édictés dans la Convention-cadre. La Convention-cadre souligne donc les principes qui devraient guider les pratiques nationales pour la défense des droits des minorités (en matière d'éducation⁷), et le Comité consultatif a institué un mode de suivi selon lequel « la législation et la pratique [sont] appropriées à la tâche et réformées, si nécessaire, pour correspondre à la norme internationale.⁸ » Cherchant donc apparemment, à garantir plus que le seul *respect* de ces principes, plusieurs avis du Comité consultatif, relatifs entre autres à l'article 12, posent en conclusion des recommandations basées sur la nécessité de *protéger* (notamment par la non rétrogradation ; en suggérant de reconsidérer les fermetures d'écoles⁹ ; et en recommandant d'anticiper les besoins d'enseignement des ou dans les langues minoritaires, malgré une faible demande¹⁰) ; également parfois d'*accomplir* les droits des minorités en matière d'éducation (cela a notamment été le cas lorsque des dispositions spécifiques à l'éducation ont été associées à des thèmes dominants de la Convention-cadre tels que l'égalité pleine et effective ; pour le reste, les

³ Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, article 22.

⁴ Pour une vue d'ensemble des droits des minorités en matière d'éducation, et une étude couvrant quatre pays, voir D. Wilson, *Minority Rights in Education: lessons for the European Union from Estonia, Latvia, Romania and the former Yugoslav Republic of Macedonia* (Droits des Minorités à l'éducation : les leçons pour l'Union européenne de l'Estonie, de la Lettonie, de la Roumanie et de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »), Gothenburg, Right to Education Project, 2002.

⁵ Conseil de l'Europe, *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et rapport explicatif*, H(1995)010, Strasbourg, février 1995, p. 13, par. 11.

⁶ Ibid, paragraphe 10.

⁷ La formulation de la Convention-cadre est la suivante : « les droits et libertés découlant des principes énoncés dans la présente Convention-cadre » (article 3(2), article 20, article 23).

⁸ Patrick Thornberry, *The Framework Convention on National Minorities: a provisional appraisal and a memory of the Baltic States*, *Baltic Yearbook of International Law* vol. 2, 2002, 127 à 131.

⁹ Voir l'avis sur Allemagne ACFC/INF/OP/I(2002)008 paragraphe 28, et l'avis sur la Finlande ACFC/INF/OP/I(2001)2.

¹⁰ Avis sur le Royaume-Uni, ACFC/INF/OP/I(2002)006 paragraphe 91.

avis du Comité consultatif sur l'*accomplissement* des droits des minorités à l'éducation sont assez vagues – lorsqu'il suggère, par exemple, d'accroître l'enseignement des ou dans les langues minoritaires, selon l'article 14).

En étudiant l'esprit de la Convention-cadre, le Président du Comité consultatif a déclaré que, selon l'article 1, « La Convention-cadre doit être considérée comme partie intégrante de la famille européenne des traités sur les droits de l'homme.¹¹ » Le présent rapport se propose d'analyser la compatibilité de l'approche pragmatique¹² du Comité consultatif, relatif au suivi des *principes juridiques* de la Convention-cadre, avec les articles 22 et 23 de celle-ci, en vérifiant que ledit suivi ne restreigne ni ne déroge aux principes des traités internationaux sur les droits de l'homme, ni à ceux de la Cour européenne des droits de l'homme et de ses protocoles. Tout en reconnaissant, bien sûr, que les dispositions des autres traités ne font pas partie de la Convention-cadre, les traités internationaux sur les droits de l'homme et leur interprétation doivent, en vertu de ces deux articles, occuper une place centrale dans le suivi et l'interprétation du Comité consultatif.

Le droit à l'éducation est garanti par la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989 (article 28), par la Convention internationale sur les droits économiques, sociaux et culturels de 1966 (article 13), et par d'autres également¹³. Comme le démontre¹⁴ la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur le droit à l'éducation, l'obligation des Etats d'appliquer progressivement ce droit se décompose en quatre éléments : disponibilité, accessibilité, acceptabilité et adaptabilité (schéma des « 4-A »). Ce modèle a été adopté par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, dans l'Observation générale n° 13.

Le schéma des 4-A met clairement en valeur que l'éducation doit s'adapter à l'individu, et que celui-ci n'a pas à s'adapter lui-même aux types d'enseignement disponibles. A cet égard, la liberté de créer des établissements privés est essentielle, pour que chacun ait la

¹¹ Rainer Hoffman, *Protecting the Rights of National Minorities in Europe. First Experiences with the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities (La protection des droits des minorités nationales en Europe. Premières expériences de la Convention-cadre européenne pour la protection des minorités nationales)*, German Yearbook of International Law, volume 44, 2001, p. 237 à 239.

¹² Comme l'énonçait l'ancien Vice-président du Comité consultatif : « la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales [...] est une convention pratique conçue pour des situations pratiques. » Dans A. Phillips, *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: a policy analysis*, Minority Rights Group, policy paper, Londres 2002, p. 10.

¹³ Le droit à l'éducation est garanti, *inter alia*, par l'article 13 de la Convention internationale sur les droits économiques, sociaux et culturels, par l'article 28 de la Convention relative aux droits de l'enfant, par l'article 2 du Protocole I de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par l'article 13 du Protocole additionnel sur les droits économiques, sociaux et culturels de la Convention américaine sur les droits de l'homme, par l'article 17 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, et par l'article 11 de la Charte africaine sur les droits et la protection de l'enfant. Il est aussi reconnu par de nombreux documents n'ayant pas force de loi, au premier rang desquels la Déclaration universelle des droits de l'homme (article 26).

¹⁴ Voir les quatre Introductions rédigées pour le Projet « Droit à l'éducation ». Voir aussi préliminaires, rapports de mission et rapports annuels du Pr. Katarina Tomaševski, Rapporteuse spéciale sur le droit à l'éducation de la Commission des Nations Unies sur les droits de l'homme, tous accessibles sur le site www.right-to-education.org

possibilité d'accéder à un enseignement adapté à sa culture, sa religion et sa langue. Un équilibre doit être atteint, dans les modèles d'enseignement pour les minorités, entre la concrétisation de ce droit et le maintien de la cohésion sociale, comme le reconnaissent les règlements internationaux eu égard à l'objectif légitime des Etats de promouvoir la connaissance de la langue officielle (Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement de l'UNESCO, article 5(c)¹⁵). Les buts de l'éducation, selon le modèle des droits de l'homme, supposent de même un équilibre délicat entre les identités individuelles et la cohésion sociale (voir encadré sur « les buts de l'éducation »).

Le Comité consultatif n'a pas considéré en tant que tels les droits économiques, sociaux et culturels. Si une grande attention a été accordée, comme on pouvait s'y attendre, à la situation des Rom, elle l'a été dans le contexte de discussions sur les « difficultés socio-économiques », plus que par rapport aux violations des droits économiques, sociaux et culturels¹⁶. Le droit à l'éducation n'est considéré qu'eu égard aux garanties nationales¹⁷. On note une hésitation générale à parler tout simplement de droits universels à l'éducation pour les membres des minorités. Dans l'ensemble des avis adoptés, on ne trouve qu'une seule référence à « l'égalité des droits pour suivre un enseignement ordinaire¹⁸ », laquelle semble isolée, sans lien avec les garanties nationales, et issue du contexte d'une discussion sur les phénomènes de séparation/ségrégation des Rom dans des écoles « spéciales ». Si la question est réellement abordée dans le cas de l'Autriche, de la Croatie, de la République tchèque, de la Finlande, de la Hongrie et de la République slovaque, elle n'est débattue en tant que question relative aux droits de l'homme que dans le cas de la République tchèque.

¹⁵ Article 5(c) : « [...] Qu'il importe de reconnaître aux membres des minorités nationales le droit d'exercer des activités éducatives qui leur soient propres , y compris la gestion d'écoles et, selon la politique de chaque Etat en matière d'éducation, l'emploi ou l'enseignement de leur propre langue, à condition toutefois : (i) Que ce droit ne soit pas exercé d'une manière qui empêche les membres des minorités de comprendre la culture et la langue de l'ensemble de la collectivité et de prendre part à ses activités, ou qui compromette la souveraineté nationale ; (ii) Que le niveau de l'enseignement dans ces écoles ne soit pas inférieur au niveau général prescrit ou approuvé par les autorités compétentes; et (iii) Que la fréquentation de ces écoles soit facultative.

¹⁶ Le travail du Comité consultatif vis-à-vis de la promotion de l'éducation des Rom est le sujet d'une autre contribution à l'évaluation des résultats du suivi.

¹⁷ Si les études internationales consacrées aux constitutions nationales ont conclu à une reconnaissance nationale largement répandue du droit à l'éducation, le Comité consultatif ne prend ce droit en compte que pour l'Arménie, la Moldova et la République slovaque. Les Etats suivants, Etats Parties de la Convention-cadre, sont dotés d'une garantie constitutionnelle pour le droit à l'éducation : Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, Irlande, Moldova, Pologne, Portugal, Roumanie, Russie, Serbie-Monténégro, Slovaquie, Espagne, Suède, Suisse, "l'ex-République yougoslave de Macédoine", et l'Ukraine. D'après : <http://www.right-to-education.org/content/consuarant/index.html> (consulté le 17 septembre 2003).

¹⁸ Le Comité consultatif est d'avis que les autorités tchèques devraient développer ces réformes, en concertation avec les personnes concernées, de manière à assurer l'égalité des chances dans l'accès des enfants rom aux établissements scolaires et l'égalité des droits pour suivre un enseignement ordinaire, en conformité avec les principes contenus dans la Recommandation n° (2000) 4 du Comité des Ministres sur l'éducation des enfants rom/tsiganes en Europe. Avis sur la République tchèque, ACFC/INF/OP/I(2002)002 paragraphe 62.

S'agissant de l'article 14, le Comité consultatif a systématiquement analysé le droit à l'enseignement des ou dans les langues minoritaires, en se référant aux garanties prévues par les droits nationaux. Tel fut le cas pour l'Albanie, l'Autriche, la République tchèque, la Moldova, la Norvège, la Roumanie, la Fédération de Russie, la République slovaque, la Suède et l'Ukraine. Si le Comité consultatif se réfère constamment « aux garanties des droits » mentionnées dans les articles 3, 4, 7, 10, 11, 15 et 17, il ne s'attache pas directement à celles qui concernent directement l'éducation, à savoir les articles 5, 6, 12, 13 et 14. Il est seulement fait référence deux fois, pour la Fédération de Russie et l'Ukraine, aux « droits protégés/garantis dans l'article 14 ». On trouve, pour l'Ukraine, une mention isolée et plutôt ambiguë des « droits dans divers domaines tels que [...] l'éducation¹⁹ », qui ne semble pas s'appuyer sur une législation nationale.

Le Comité consultatif a encouragé les Etats à continuer d'appliquer des mesures de nature à promouvoir davantage l'égalité effective (garantie par l'article 4 et qui a valeur de principe général pour l'ensemble de la Convention-cadre). On pourrait avancer que de telles mesures, particulières, sont en effet *imposées* par l'article 4 de la Convention-cadre, et cette position-là serait cohérente avec les droits des minorités dans l'éducation, tels qu'ils sont interprétés par la Cour permanente de justice internationale pour le régime des minorités (voir ci-dessous). Malheureusement, vu le grand nombre de limites apportées aux dispositions particulières de la Convention-cadre, la *lex specialis* (loi spécifique) semble restreindre la *lex generalis* (loi générale, soit ici le principe général de la Convention-cadre pour la promotion de l'égalité pleine et effective). L'article 14 constitue l'exemple extrême de cet Etat de fait, avec sa panoplie d'exigences géographiques, temporelles, numériques, ses limitations en terme de demande, et ses contraintes plus générales (« clauses limitatives »). Le Comité consultatif s'est révélé particulièrement hésitant quant à définir les droits linguistiques à l'éducation, c'est pourquoi il existe une faible sécurité juridique.

Sur d'autres articles de la Convention-cadre, les avis sont en comparaison assez tranchés. L'article 12, par exemple, a suscité le plus grand nombre de recommandations claires sur l'éducation, qui vont des contenus aux problèmes systématiques, en passant par le schéma des 4-A (voir ci-dessous). Par cet article, le Comité consultatif prône l'égalité devant la loi et un enseignement de qualité pour tous, il insiste sur l'accès et l'insertion, sur la formation des enseignants, sur un enseignement supérieur offert dans les langues des minorités, sur la fourniture/rédition/révision des manuels, sur l'évaluation des programmes et l'allocation de ressources à l'éducation des minorités.

Le suivi de l'article 12 peut de ce fait être considéré comme une contribution effective à la promotion des droits des minorités dans l'éducation. Il ne faut pas sous-estimer le pessimisme initial avec lequel la Convention-cadre et son suivi ont été accueillis²⁰, et on louera, par conséquent, le succès relatif des travaux du Comité consultatif s'agissant du

¹⁹ Avis sur l'Ukraine, ACFC/INF/OP/I(2002)010 paragraphe 75.

²⁰ Pour un aperçu du pessimisme politique, voir la *Résolution 1255* de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, adoptée le 31 janvier 1995 ; pour le pessimisme des spécialistes des questions de minorités, voir par exemple Alfredson, Gudmundur, *A frame with an Incomplete Painting, Comparison of the Framework Convention for the Protection of National Minorities with international standards and monitoring procedures.* (2000) 7 International Journal on Minority and Group Rights p.291.

suivi de l'article 12. Une comparaison des recommandations du Comité consultatif concernant cet article avec le schéma des 4-A pour la concrétisation du droit à l'éducation aiderait sans doute le Comité consultatif à définir dans quel cadre les principes de la Convention-cadre trouveraient une interprétation cohérente, susceptible de ne pas limiter ou porter atteinte aux droits de l'homme garantis par les conventions auxquelles les Etats sont parties²¹. Elle permettrait peut-être aussi d'identifier des domaines qui ont été négligés par le Comité consultatif, l'article 12 synthétisant les principales recommandations du Comité consultatif, celles qui se réfèrent directement aux droits des minorités à l'éducation.

Structure 4-A des droits des minorités à l'éducation, basée sur les 24 avis initiaux du Comité consultatif

Disponibilité

- * Liberté de l'enseignement par opposition à l'égalité effective
- * Recommandation d'écoles (distinctes) pour les minorités
- * Recommandation d'une reconnaissance des écoles des minorités
- * Augmentation du financement de l'enseignement pour les minorités
- * Facteur seuil/temps (« implantation traditionnelle et substantielle »)
- * Minorité à l'intérieur d'une minorité
- * Protection égale pour ceux qui bénéficient d'une aide de l'Etat-parent et ceux qui n'en bénéficient pas

Accessibilité

- * Accès/fréquentation/scolarité obligatoire
- * Exclusion, ségrégation, intégration et insertion
- * Accès pour tous (recommandation d'une non prise en compte de la citoyenneté, restrictions géographiques, personnes déplacées sur le territoire, descendance)
- * Enseignement supérieur

Acceptabilité

- * Un enseignement de qualité pour tous
- * Contenu (promotion de contenus et de formes interculturels)
 1. Possibilité d'apprendre *sa propre* langue et *sa propre* culture
 2. Prise en compte de l'égalité culturelle dans les contenus pédagogiques
 - Formation/et autre d'enseignants réellement multiculturels
 - Renforcement de l'enseignement biculturel et multiculturel par mesures appropriées
 - Meilleure adéquation interculturelle des programmes éducatifs/pédagogiques
 - Révision, réédition et/ou traduction des manuels
 3. Respect de la liberté de religion

Adaptabilité

- * Langue
- * Recommandation d'un enseignement bilingue
- * Recommandation en faveur du développement de l'enseignement (supérieur) dans la langue maternelle

²¹ Convention-cadre, article 22. Pour information, le 10 octobre 2003, tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, à l'exception d'Andorre et de la Turquie, ont adhéré au Pacte international sur les droits civils et politiques, au Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels, à la Convention internationale pour l'élimination de la discrimination raciale, et à la Convention sur les droits de l'enfant. Voir <http://www.unhchr.ch/pdf/report.pdf> pour les informations sur les dernières ratifications.

*	Formation/recrutement d'un nombre plus grand d'enseignants parlant les langues des minorités
*	Recommandation visant à développer l'enseignement des et dans les langues majoritaires / officielles
*	Recommandation visant à développer un enseignement des langues minoritaires dans les programmes généraux
*	Renforcer l'aspect linguistique dans l'éducation par des mesures appropriées

2. Une approche unifiée, ou article par article, du suivi ?

Les Etats Parties des Nations Unies ont parfois poussé assez loin l'application des conventions sur les droits de l'homme dans le but de promouvoir les droits des minorités à l'éducation. Ils ont été en mesure de le faire en partie grâce à une « interprétation créative du principe de non-discrimination²² », et en partie grâce aux clauses d'égalité, lesquelles requièrent des mesures particulières (ou interprétées comme telles). Le Comité consultatif choisit essentiellement une approche article par article pour le suivi (bien que l'égalité et la non-discrimination soient des principes généraux à considérer dans le contexte respectif de chaque article). Les Etats Parties des Nations Unies ont une approche unifiée ; leurs « observations finales » portent sur des questions spécifiques et regroupent le suivi de plusieurs d'articles, spécifiques et généraux. L'aperçu figurant à l'Annexe 2, **page XXX** montre que le Comité des droits de l'homme, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et le Comité des droits de l'enfant ont traité de problèmes similaires dans le cadre du schéma 4-A, qu'ils ont souvent présenté des recommandations claires et appelant à une action urgente, ce malgré les dispositions éventuellement faibles ou non existantes des conventions individuelles sur les droits à l'éducation ou les droits des minorités. Comme l'ont noté Thornberry et Gibbons, « les organes "chargés" d'une convention ne disposant pas de dispositions spécifiques sur les minorités posent maintenant presque les mêmes questions que les organes disposant de telles dispositions.²³ »

L'approche article par article du suivi peut se concevoir comme une réponse pragmatique aux limitations des droits des minorités contenues dans certains articles de la Convention-cadre. Voilà qui expliquerait peut-être le très petit nombre de recommandations faites concernant l'article 13 (sur la liberté de créer des établissements privés), lequel prévoit explicitement qu'aucune obligation financière de l'Etat n'est attendue. Cependant, le Comité consultatif a recommandé un financement plus important de l'éducation des minorités (public ou privé, cela n'est pas précisé) dans les cas de l'Autriche, de l'Arménie, de la République tchèque, de l'Estonie, de l'Allemagne, de la Moldova, de la Norvège, de la Roumanie, de la République slovaque, de l'Ukraine et du Royaume-Uni. Ces recommandations ont été faites pour

²² P. Thornberry et D. Gibbons, *Education and Minority Rights: a short survey of international standards*, International Journal on Minority and Group Rights, Vol. 4, N° 2 1996/97, p. 126.

²³ Ibid, p. 127. De toute évidence, ce commentaire est antérieur au début du suivi du Comité consultatif.

un éventail d'articles (4, 5, 6, 12, et, dans le cas de l'Autriche, également pour l'article 13)²⁴.

L'approche article par article du suivi, ainsi que la tendance actuelle du Comité consultatif à ne pas formuler de commentaires thématiques généraux ou de recommandations sur les droits en matière d'éducation, pourraient avoir aussi pour conséquence de limiter le champ de la protection dans certains domaines. Si l'on prend l'exemple des programmes et contenus pédagogiques, le Comité consultatif a formulé un grand nombre de recommandations à leur sujet, ce qui est louable vu l'importance, au plan de la cohésion sociale, de contenus interculturels appropriés²⁵. La plupart ont été formulées relativement à l'article 12, et ne sont pas d'une nature aussi détaillée que la norme de l'article 6, axé sur un enseignement renforcé des cultures minoritaires (Albanie, Autriche, Chypre, République tchèque, Finlande, Allemagne, Italie, Suède et Suisse). Quelques recommandations à peine ont souligné l'importance de programmes éducatifs multiculturels (impliquant une approche équilibrée – voir l'Observation générale du Comité des droits de l'enfant), et ensuite d'une *composante* multiculturelle seulement (Autriche, République slovaque), plutôt qu'un examen participatif des programmes dans une perspective multiculturelle. Ils n'en reste pas moins que les recommandations du Comité consultatif en matière de programmes marquent assurément une évolution bienvenue, si l'on se réfère au traitement le plus souvent partiel émanant des observations finales des Etats Parties des conventions des Nations Unies²⁶. Particulièrement intéressantes, les recommandations du Comité consultatif pour l'Allemagne (« faisant le vœu que les autorités poursuivront leurs efforts tendant à *accroître la composante multiculturelle et multiethnique des programmes scolaires, y*

²⁴ A propos de l'allocation de ressources, le Comité consultatif n'étudie pas le recours à une aide extérieure pour l'éducation (il n'est pas le seul dans ce cas, le problème étant très rarement abordé par les analyses des Etats Parties des conventions des Nations Unies). La non-disponibilité des ressources est parfois considérée comme un fait acquis (dans le cas de la Moldova), et les accords des Etats-parents comme une solution à l'insuffisance de financement de l'éducation des minorités. Un rappel de l'obligation d'utiliser toutes les ressources « disponibles » déboucherait sur la recherche d'aides internationales au financement de l'éducation des minorités sans les Etats-parents, afin de promouvoir l'égalité. Ce qui pourrait être équilibré en considérant un financement extérieur de l'éducation, une solidarité régionale pour concrétiser la Convention-cadre dans tous les Etats Parties. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, notamment, a réitéré « l'obligation que chacun des États parties a d'agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique", pour mettre pleinement en oeuvre [...] le droit à l'éducation. », Comité des droits économiques, sociaux et culturels, (*Application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : Observation générale 13, Le Droit à l'éducation*), 15 novembre 1999, E/CN.12/1999/10, par. 56). Voir aussi l'article 56 de la Charte des Nations Unies, Partie I, par. 34 de la Déclaration et Programme d'action de Vienne.

²⁵ Le Bureau international de l'éducation (BIE) est l'organisme de l'UNESCO dont l'activité porte essentiellement sur « la modification des programmes éducatifs au bénéfice de la cohésion sociale ». Le BIE offre une assistance technique dans ce domaine.

²⁶ Voir les observations finales du Comité des droits de l'enfant, pour Bahrain (CRC/C/114 (2002), par. 494); la Belgique (CRC/C/15/Add.178 (2002), par. 26); le Mexique (CRC/C/90 (1999), par. 187); le Pérou (CRC/C/97 (2000), par. 378); le Surinam (CRC/C/97 (2000), par. 499-500); l'Ouzbékistan (CRC/C/111 (2001), par. 581); le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, pour la Chine (A/51/18 (1996), par. 420); le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, pour la Croatie (E/2002/22 (2001), par. 920).

compris hors des aires traditionnelles d'implantation des minorités nationales²⁷ ») et pour la Roumanie (préconisant que « les autorités roumaines devraient explorer, en consultation avec les représentants des minorités nationales, de quelle façon l'enseignement de l'histoire pourrait être aménagé *de façon à mieux concourir au dialogue interculturel* que la Convention-cadre vise à promouvoir²⁸ ») rappellent l'exigence générale d'équilibre de l'article 6 (bien que le Comité consultatif émette rarement de recommandations claires concernant l'article 6). Les Etats Parties acceptent dans cet article de promouvoir, au sein de leurs systèmes éducatifs, « l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel, ainsi qu'à prendre des mesures efficaces pour favoriser le respect et la compréhension mutuels. »

3. Le Comité consultatif et la Cour européenne des droits de l'homme

Avant d'aborder l'interprétation faite par le Comité consultatif du principe énoncé à l'article 23, un aperçu de la position de la Cour européenne des droits de l'homme s'impose.

Theo van Boven a récemment déclaré que ; « [la] Cour européenne des droits de l'homme s'est révélée insuffisante en tant qu'instrument de la non-discrimination [...], bien qu'elle paraisse maintenant voir dans la discrimination raciale une grave violation des droits de l'homme.²⁹ »

La Convention européenne des droits de l'homme ne contient aucune disposition spécifique sur les minorités, et la clause de non-discrimination de l'article 14 ne se rapporte qu'aux articles de la Convention. L'article 14, cependant, prévoit que « l'appartenance à une minorité nationale » ne s'oppose en aucun cas à la jouissance des droits et libertés reconnus par la Convention européenne. L'article 1 du Protocole n° 12 de la Cour européenne des droits de l'homme prévoit que : « La jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée, sans discrimination aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. » C'est une garantie générale, « autonome », de non-discrimination. A la date du 10 octobre 2003, cinq Etats ayant ratifié le Protocole n° 12, cinq nouvelles ratifications seront nécessaires à sa mise en œuvre³⁰.

La Cour européenne des droits de l'homme a estimé que les Etats ont le droit de déterminer les langues officielles de l'enseignement dans les établissements publics, et elle a refusé de reconnaître le droit à l'instruction dans la langue de son choix³¹. La

²⁷ Avis sur l'Allemagne, ACFC/INF/OP/I(2002)008 paragraphe 55 (italiques de l'auteur).

²⁸ Avis sur la Roumanie, ACFC/INF/OP/I(2002)001 paragraphe 54 (italiques de l'auteur).

²⁹ T. Van Boven, *The Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Trends and Developments (Comité pour l'élimination de la discrimination raciale: tendances et développements)*, Roma Rights Numbers 1 and 2 (Droits des Rom, numéros 1 et 2), 2003, p. 16.

³⁰ Vingt-sept Etats ont signé le Protocole (vérifié à la date du 10 octobre 2003).

³¹ Cour européenne des droits de l'homme, Affaire linguistique belge, arrêt du 23 juillet 1968, série A, n° 6, par. 31.

Cour a affirmé que, si tel était le cas, chacun aurait la liberté de revendiquer n'importe quelle langue d'enseignement sur le territoire de n'importe quel Etat Partie. L'article 2 du protocole 1 (le droit à l'instruction) a été interprété comme prévoyant le droit « de créer et de fréquenter des établissements privés, et d'avoir accès à d'autres types d'enseignement à l'extérieur du système d'éducation public³² » ; « il a pour but [...] de ménager la possibilité du pluralisme dans l'éducation [...], essentiel à la préservation d'une "société démocratique", telle qu'elle est conçue par la Convention...³³ »

Ces dernières années, la Cour a reconnu « l'émergence d'un consensus international... reconnaissant les besoins spéciaux des minorités et l'obligation de garantir leur sécurité, de protéger leur identité et leur style de vie. » Cependant elle n'était pas « persuadée que le consensus soit suffisamment solide pour en déduire des orientations quant à la conduite ou aux normes que les Etats contractants considéreront souhaitables dans quelque situation que ce soit.³⁴ »

Plus récemment encore, la Cour a davantage ouvert la voie à une meilleure prise en compte des droits des minorités en matière d'éducation. Dans l'affaire *Grisankova et Grisankovs contre la Lettonie*³⁵, la discussion des réformes sur l'éducation tendant à réduire l'enseignement des langues minoritaires dans le secondaire a été esquivée en concluant que toutes les possibilités de recours ordinaires n'avaient pas été épuisées. De la même façon, la question de l'accès refusé à un enseignement existant en langue minoritaire a été évitée dans *Skender contre « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*³⁶. Dans l'affaire *Chypre contre Turquie*³⁷, la Cour a pris en compte des questions relatives aux contenus des manuels scolaires des langues minoritaires, et l'abandon d'un enseignement secondaire en langue grecque en Chypre du Nord. Dans cette dernière affaire, la Cour a conclu à une violation de l'article 10 (liberté d'expression), les autorités ayant régulièrement censuré (« filtré ») les manuels scolaires de l'enseignement des langues minoritaires. Pour la Cour, cette situation dans laquelle « un grand nombre de manuels scolaires, quel que fût le caractère inoffensif de leur contenu, ont été unilatéralement censurés ou refusés par les autorités³⁸ », constituait une violation de la liberté d'expression. Ensuite, eu égard à la fermeture d'écoles secondaires grecques en Chypre du Nord, revenant à supprimer les possibilités d'enseignement en langue grecque, la Cour est arrivée à la conclusion que, dans les circonstances propres à l'affaire, cet acte constituait une violation de l'article 2 du Protocole 1 (le droit à l'instruction). La logique exprimée ici, assez peu conventionnelle, semble constituer un pas en avant significatif depuis la « solution issue

³² Rapport du 21 mars 1975, B.21 (1979), p. 44.

³³ Série A, N° 23, 1976.

³⁴ *Chapman contre Royaume-Uni*, arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 18 janvier 2001 (N° 27238/95), par. 93-94.

³⁵ Décision sur la recevabilité de la requête no 36117/02 présentée par Jelena Grisankova et Olegs Grisankovs contre la Lettonie, le 13 février 2003. (Version anglaise de l'arrêt non encore disponible.) La Lettonie n'est pas encore un Etat Partie de la Convention-cadre.

³⁶ *Skender contre « l'ex-République yougoslave de Macédoine »* 62059/00, Cour européenne des droits de l'homme (Première section), 22 novembre 2001.

³⁷ *Chypre contre Turquie* (requête n° 25781/94), Strasbourg, 10 mai 2001.

³⁸ *Ibid.*, par. 252.

de l'affaire linguistique belge », même compte tenu des caractéristiques du contexte chypriote. Après avoir conclu que, « *stricto sensu* [...], il n'y avait pas de violation du droit à l'instruction », la Cour a finalement trouvé une violation. La première solution est fondée sur la considération que les enfants qui avaient fréquenté une école primaire grecque pouvaient fréquenter un établissement secondaire anglais ou turc dans le Nord de Chypre, puisque l'article 2 du Protocole n° 1 « ne spécifie pas la langue dans laquelle l'enseignement doit être conduit pour satisfaire le droit à l'éducation.³⁹ » La seconde conclusion repose sur une appréciation plus qualitative du droit à l'éducation (qui admet la composante d'acceptabilité) mène à la conclusion que la décision prise était irréaliste, les enfants concernés ayant suivi un enseignement en grec dans les établissements primaires. « L'incapacité des autorités "TRNC" (République turque et Chypre du Nord) à *assurer la poursuite* [d'un enseignement en grec] dans les établissements secondaires doit être considérée, en réalité, comme un déni de la substance même du droit.⁴⁰ » Si un enseignement en grec était bien fourni dans le Sud, les restrictions imposées aux élèves étudiant dans le Sud avaient un impact inacceptable sur leur vie familiale.

4. Examen article par article des avis du Comité consultatif

4.1 Article 4

Article 4

1. Les Parties s'engagent à garantir à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit à l'égalité devant la loi et à une égale protection de la loi. A cet égard, toute discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale est interdite.
2. 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 les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité. Elles tiennent dûment compte, à cet égard, des conditions spécifiques des personnes appartenant à des minorités nationales.
3. Les mesures adoptées conformément au paragraphe 2 ne sont pas considérées comme un acte de discrimination.

En 1935, la Cour permanente de justice internationale (CPJI) a déclaré : « il n'y aurait pas de vraie égalité entre une majorité et une minorité si cette dernière était privée de ses propres institutions et qu'elle était par conséquent forcée de renoncer à ce qui

³⁹ Ibid, par. 277.

⁴⁰ Ibid, par. 278 (les italiques ont été ajoutées pour souligner l'obligation positive inférée par la Cour, contrairement à la jurisprudence précédente issue de la considération que les sociétés européennes disposaient déjà de systèmes éducatifs valides, c'est pourquoi il ne pouvait y avoir d'obligation positive en vertu du droit à l'instruction, soit une interprétation strictement négative du droit énoncé dans le protocole : « toute personne a droit à l'éducation »).

constitue l'essence même de son Etat de minorité.⁴¹ » En développant la notion d'égalité, la même Cour a indiqué : « il doit y avoir une égalité de fait en même temps qu'une égalité légale ostensible, conformément à l'absence de discrimination stipulée par la loi.⁴² » C'est le point de départ de toute discussion moderne sur l'égalité et sur les mesures particulières, et c'est sur cette base que l'article 4 de la Convention-cadre devrait être compris. Il garantit « le droit à l'égalité devant la loi », grâce à des « mesures adéquates » qui assurent une « égalité pleine et effective ». La justification de mesures particulières est également présente dans la jurisprudence de la CPJI : « loin de créer un privilège en faveur de la minorité [...], [les mesures particulières] [...] permettent d'assurer [...] que la majorité ne sera pas nantie d'une situation privilégiée comparée à celle de la minorité.⁴³ »

La législation internationale moderne a fort bien mis au point des garde-fous pour l'utilisation des mesures particulières. En interprétant l'article 26 du Pacte international sur les droits civiques et politiques, le Comité des droits de l'homme a régulièrement maintenu que « l'article 26 n'interdit pas toutes les différences de traitement, à condition qu'elles soient basées sur des critères raisonnables et objectifs.⁴⁴ » Ce point s'applique au financement public de l'enseignement dans les langues minoritaires, qui n'est pas *en soi* discriminatoire⁴⁵.

Par exemple, dans une affaire concernant l'enseignement religieux au Canada, où un financement public était alloué aux écoles catholiques, mais pas, entre autres, aux écoles juives, le Comité des droits de l'homme a déclaré que : « le Pacte n'oblige pas les Etats Parties à financer des écoles religieuses. Toutefois, si un Etat Partie décide de financer de telles écoles, il doit le faire pour toutes sans discrimination.⁴⁶ » Du fait que la communauté catholique canadienne n'était pas considérée comme victime de discriminations dans le passé, il n'y avait pas de critère raisonnable et objectif qui permette de financer les établissements catholiques, et pas ceux affiliés à d'autres religions. La conclusion du Comité des droits de l'homme est ici plutôt limitée, puisque l'aspect positif du soutien de l'Etat, comme il fut noté dans les affaires soumises à la Cour permanente de justice internationale, n'était pas de mise. L'expression « si un Etat Partie décide » laisse ouverte la possibilité *de facto* d'opportunités différentes d'une minorité à l'autre, selon leurs statuts économiques. Les groupes minoritaires disposant

⁴¹ Cour permanente de justice internationale, Ecoles minoritaires en Albanie (avis consultatif), 1935, CPJI Série A/B N° 64.

⁴² Avis consultatif de la CPJI du 10 septembre 1923, dans l'affaire des colons allemands en Pologne.

⁴³ Avis consultatif de 1935 de la CPJI concernant les écoles minoritaires en Albanie, CPJI Série A/B N°64. L'adéquation des mesures particulières pour l'égalité des chances bénéficie aujourd'hui d'une codification internationale, notamment dans la Convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, article 1(4) et 2(2).

⁴⁴ Hopu & Bessert contre France, Communication n° 549/93, CCPR/C/60/D/549/1993; Commentaire général numéro 18, Communications n° 180/1984 (L.G. Denning contre Pays-Bas), 196/1985 (Gueye contre France), 666/1995 (Frédéric Foin contre France), 689/1996 (Richard Maille contre France), 690 et 691/1996 (Marc Venier & Paul Nicolas contre France).

⁴⁵ Waldman contre Canada, Opinion individuelle de Martin Scheinin, (694/1996), ICCPR, A/55/40 vol. II (3 novembre 1999) 86 (CCPR/C/67/D/694/1996) 100.

⁴⁶ Comité des droits de l'homme, Arieh Hollis Waldman contre Canada, Communication n° 694/1996, Conclusion adoptée le 3 novembre 1999.

d'importantes ressources peuvent être dans une position privilégiée sans bénéficier d'un soutien de l'Etat en matière d'enseignement.

Le rapport explicatif de la Convention-cadre suggère une approche très conforme à ce principe.

Plusieurs domaines relatifs à la pratique du Comité consultatif s'agissant de la mise en œuvre de l'article 4 dans l'éducation appellent d'autres commentaires. Le soutien d'un Etat-parent aux minorités est un phénomène commun en Europe, et fréquent en matière d'éducation. Il s'agit souvent d'accords bilatéraux⁴⁷. Ce point suscite un problème particulier d'égalité et de non-discrimination, les minorités profitant d'un soutien d'Etat voyant leurs droits à l'éducation mieux respectés que celles qui en sont privées. La Commission de Venise (Commission européenne pour la démocratie par le droit) a rendu un avis sur le sujet en 2001. Considérant le soutien des Etats-parents comme « des lois particulières, consentant des avantages, et donc un traitement préférentiel » à « des citoyens étrangers ayant des origines nationales particulières⁴⁸ », la Commission de Venise a conclu que « le fait qu'une partie de la population reçoive un traitement moins favorable parce qu'elle n'appartient pas à un groupe ethnique spécifique n'est pas, en lui-même, ni discriminatoire ni contraire aux principes du droit international. » Pour arriver à cette conclusion, la différenciation doit être raisonnable et objective, basée sur des buts légitimes, et sur une relation de proportionnalité raisonnable entre l'objectif légitime recherché et les moyens engagés pour l'atteindre. Distinguant l'éducation et la culture et les autres « avantages », la Commission de Venise conclut encore :

« En ce qui concerne les premiers [l'éducation et la culture], le traitement différent [mesures de soutien de l'Etat-parent] peut se justifier par l'objectif légitime d'encourager les liens culturels de la population visée avec la population de l'Etat-parent. »

Le lien véritable étant établi au départ, lorsque les mesures se basent sur une proportionnalité raisonnable, des crédits alloués sur des critères purement ethniques, indépendamment de la nature des études considérées, ne seraient *pas* faciles à justifier.

Par conséquent, lorsqu'il ne s'agit pas simplement « d'encourager les liens culturels », de telles mesures auraient à satisfaire des critères raisonnables et objectifs pour être considérées comme une différenciation justifiable.

⁴⁷ La conclusion de traités bilatéraux (telle qu'encouragée par la Convention-cadre), et leur incompatibilité éventuelle avec l'égalité, dépassent le cadre de ce rapport. Voir G. Alfredsson, *Identifying Possible Disadvantages of Bilateral Agreements and Advancing the 'Most-favoured-Minority Clause'*, éd. Bloed and Van Dijk, Protection of Minority Rights Through Bilateral Treaties: the case of Central and Eastern Europe, La Haye, 1999.

⁴⁸ Références empruntées à la Commission européenne pour la démocratie par le droit, *Rapport sur le traitement préférentiel des minorités nationales par leur Etat-parent*, Adopté par la Commission de Venise lors de sa 48^e réunion plénière (Venise, les 19-20 octobre 2001), CDL-INF(2001)19, [http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)019-f.html](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)019-f.html) (pages non numérotées).

Dans les avis sur l'Arménie et la Moldova, le Comité consultatif est revenu explicitement sur la nécessité pour les Etats de promouvoir une égalité effective entre les membres des minorités qui bénéficient d'une aide d'un Etat-parent et ceux qui en sont privés⁴⁹. Dans les deux cas, cette question a été examinée sous l'angle de l'article 12, et non sous l'angle de l'article 4, ces avis ne traitant pas explicitement de la conformité desdites mesures avec ce dernier.

De même, l'impact d'autres distinctions sur la jouissance des droits relatifs à l'éducation, fondées sur la citoyenneté (explicitement rejetée par les instruments internationaux des droits de l'homme)⁵⁰ et sur la résidence, n'a pas été considéré à l'article 4, mais à l'article 12 et à l'article 14 ; et l'on notera que le test du caractère « raisonnable et objectif » n'a pas été appliqué. L'exception étant l'avis sur la Fédération de Russie, dans lequel les différences associées à l'enregistrement du lieu de résidence sont prises en compte à l'article 4.

« Il faut souligner que les insuffisances du système d'enregistrement non seulement posent des problèmes par rapport à l'article 4 de la Convention-cadre, mais font aussi obstacle à l'application d'autres articles de la Convention-cadre étant donné que l'accès à l'éducation et d'autres droits ont parfois été, *de fait*, subordonnés à l'enregistrement des personnes concernées.⁵¹ »

La plupart des considérations relatives à une différenciation fondée sur la citoyenneté sont regroupées à l'article 3, suivant une formule selon laquelle « il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à d'autres groupes, y compris les non ressortissants le cas échéant, dans une application article par article de la Convention-cadre.⁵² » Pour revenir à la Fédération de Russie, le Comité consultatif, à l'article 14, mentionnait une garantie législative de droits linguistiques à l'éducation, limitée aux citoyens, qui « reflètent d'une manière générale les droits garantis par l'article 14 de la Convention-cadre⁵³ », ce qui souligne les risques d'incohérence liés à l'approche article par article. Dans le même avis, à l'article 3, le Comité consultatif a déclaré que « la Fédération de Russie devrait revoir, en consultation avec les intéressés, sa position en ce qui concerne le champ d'application personnel des actes normatifs pertinents pour la mise en œuvre de la Convention-cadre et envisager l'inclusion d'autres groupes, en

⁴⁹ Avis sur l'Arménie, ACFC/INF/OP/I(2003)001 paragraphe 63 ; avis sur la Moldova, ACFC/INF/OP/I(2003)002 paragraphe 116.

⁵⁰ Voir Comité des Nations Unies sur les droits de l'homme, Commentaire général 23, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, (*Application du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : Commentaire général 13*, E/CN.12/1999/10, par. 34.)

⁵¹ Avis sur la Fédération de Russie, ACFC/INF/OP/I(2003)005, paragraphe 36 (italiques de l'auteur).

⁵² Avis sur l'Arménie, ACFC/INF/OP/I(2003)005 par. 21. Voir aussi les avis sur l'Albanie ACFC/INF/OP/I(2003)004 paragraphe 23, l'Autriche ACFC/INF/OP/I(2002)009 paragraphe 21, la Croatie ACFC/INF/OP/I(2002)003 paragraphe 17, la République tchèque ACFC/INF/OP/I(2002)002 paragraphe 23, l'Allemagne ACFC/INF/OP/I(2002)008 paragraphe 18, la Lituanie ACFC/INF/OP/I(2003)008 paragraphe 27, la Norvège ACFC/INF/OP/I(2003)003 paragraphe 20, la Fédération de Russie ACFC/INF/OP/I(2003)005 paragraphe 22, Saint-Marin (Recommandation ResCMN (2001)8), la Suède ACFC/INF/OP/I(2003)006 paragraphe 24, l'Ukraine ACFC/INF/OP/I(2002)010 paragraphe 18.

⁵³ Avis sur la Fédération de Russie, ACFC/INF/OP/I(2003)005 paragraphes 93-94.

particulier des non ressortissants, dans le champ d'application de cette dernière, article par article.⁵⁴ »

Le Comité consultatif a abordé le problème complexe des « minorités dans les minorités », et de ses implications pour les droits des minorités à l'éducation dans deux pays : la Finlande et la Suisse. Dans les deux cas, cela a été fait lors de l'étude des pratiques se rapportant à l'article 14. En ce qui concerne la Finlande, il a été jugé utile d'examiner dans quelle mesure le statut actuel de la langue finnoise dans le système scolaire du territoire autonome des îles Åland répondait aux aspirations de sa population d'expression finnoise. Dans le cas de la Suisse, l'intérêt croissant de la Cour fédérale pour les droits individuels, avec un certain équilibre des garanties linguistiques au niveau cantonal, a été jugé positif, dans la mesure où il est possible de suivre des cours dans sa langue maternelle dans les établissements des municipalités voisines. Il convient de noter que la Suisse, dès sa ratification de la Convention-cadre, a fait savoir que le terme de « minorité nationale » était compris comme « des groupes de personnes qui sont numériquement inférieurs au restant de la population du pays *ou d'un canton*.⁵⁵ »

Il existe une jurisprudence en Slovénie à cet égard, concernant les populations de langue slovène dans des territoires où les minorités nationales italiennes et hongroises ont un « statut spécial », cependant il n'en existe pas pour l'instant de traduction correcte⁵⁶. Le point de vue si critiqué du Comité des droits de l'homme sur la question est apparu lors d'une affaire concernant l'enseigne en anglais d'une boutique, au Québec. L'opinion « en accord » avec « explication élaborée » de *Vojin Dimitrijevic et des autres* est instructive⁵⁷, puisqu'elle préfère laisser sans réponse la question des droits des minorités à l'intérieur d'autres minorités.

Bien des avis du Comité consultatif présentés à l'article 4, laconiques dans leur rapport à l'éducation, expriment simplement l'opinion que différents cas rapportés de discrimination justifient une plus ample attention des autorités. Les avis directement axés sur l'éducation sont ceux qui réclament :

* *des mesures supplémentaires* (pour atteindre l'objectif de l'égalité pleine et entière dans l'éducation) en Arménie, Autriche (pour les Rom), en Croatie (pour les Serbes et les Rom), en République tchèque (pour les Rom), en Finlande (pour les Rom), dans la République de Moldova (pour les Rom), en Roumanie et dans la Fédération de Russie (pour les plus petits groupes minoritaires du Nord), au Royaume-Uni (pour les Rom et les Gens du Voyage) ;

* *une législation portant spécifiquement sur la non-discrimination, nécessaire en matière d'éducation* pour l'Estonie et la Fédération de Russie.

⁵⁴ Ibid. paragraphe 22.

⁵⁵ <http://conventions.coe.int/>, italiques ajoutés

⁵⁶ Official Gazette RS, no 77/98, 22 octobre 1998. Voir les comptes rendus sur la base de donnée MIRIS de l'Académie européenne de Bolzano.

⁵⁷ Ballantyne, Davidson et MyIntyre contre Canada, Communication No. 359/1989: Canada. 05/05/93, (CCPR/C/47/D/359/1989).

4.2. Article 5

Article 5

1. Les Parties s'engagent à promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et développer leur culture, ainsi que de préserver les éléments essentiels de leur identité que sont leur religion, leur langue, leurs traditions et leur patrimoine culturel.

2. Sans préjudice des mesures prises dans le cadre de leur politique générale d'intégration, les Parties s'abstiennent de toute politique ou pratique tendant à une assimilation contre leur volonté des personnes appartenant à des minorités nationales et protègent ces personnes contre toute action destinée à une telle assimilation.

Pour l'ensemble, l'éducation n'est pratiquement pas mentionnée pour ce qui concerne l'article 5, sauf pour la Roumanie qui constitue une exception. Le Comité consultatif, commentant des mesures prises, indique : « Le Plan devrait veiller à valoriser l'identité culturelle des Rom, *en particulier dans le domaine de l'éducation.* »

Deux autres avis relèvent la pertinence de l'éducation pour la mise en œuvre de l'article 5, dans les cas de l'Autriche et de Chypre. Pour l'Autriche, le Comité consultatif a indiqué qu'il était « essentiel que les autorités adoptent des mesures supplémentaires de nature à permettre à ces minorités de maintenir leur identité, en particulier dans le domaine de l'enseignement.⁵⁸ » Tandis que, pour Chypre, il se félicite de la décision de créer une école élémentaire « pour » les Maronites, suite à des demandes répétées⁵⁹.

4.3. Article 6

Article 6

1. Les Parties veilleront à promouvoir l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel, ainsi qu'à prendre des mesures efficaces pour favoriser le respect et la compréhension mutuels et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire, quelle que soit leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, notamment dans les domaines de l'éducation, de la culture et des médias.

2. Les Parties s'engagent à prendre toutes mesures appropriées pour protéger les personnes qui pourraient être victimes de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence en raison de leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse.

Il est surprenant que, sur les 24 avis disponibles concernant l'article 6, l'éducation ne soit discutée, même rapidement, que dans un peu plus du tiers de ceux-ci. Les avis sur l'Arménie, la Croatie, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, le Liechtenstein, Malte, la

⁵⁸ Avis sur l'Autriche, ACFC/INF/OP/I(2002)009 paragraphe 26.

⁵⁹ Avis sur Chypre, ACFC/INF/OP/I(2002)004 paragraphe 29.

Moldova, la Norvège, le Roumanie, la Fédération de Russie, Saint-Marin, la République slovaque, l'Ukraine et le Royaume-Uni non seulement n'examinent pas l'éducation, mais ils ne la mentionnent même pas.

L'article 6 permettrait au Comité consultatif de s'attacher à la question de la participation dans l'élaboration des programmes (selon l'article 15 sur le droit à la participation), de vérifier si les programmes, les manuels et les méthodes pédagogiques sont mis au point en coordination avec tous les groupes, et de recommander, quand cela n'est pas le cas, que l'on procède à une telle consultation.

Si le rapport explicatif indique que cet article énumère des « objectifs » pour la réalisation desquels l'éducation est « considérée particulièrement importante », les moyens suggérés se limitent pourtant à « [encourager] les organisations et mouvements interculturels ». Une telle définition, somme toute étroite, semble réduire significativement la portée éventuelle des éléments mentionnés dans l'article pour atteindre les buts annoncés. L'article 6 gagnerait à prendre en compte l'utilité des contenus et des politiques pédagogiques, sans se limiter aux initiatives des groupes mentionnés.

4.4. Articles 7 et 8

Si les droits et les libertés avancés aux articles 7 et 8 réitérent dans une certaine mesure les droits universels garantis entre autres par la Convention internationale des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et par le Pacte international relatif aux droits civiques et politiques, ils sont également inclus dans la Convention-cadre qui les garantit plus spécifiquement aux personnes appartenant aux minorités.

L'article 7 aborde les droits relatifs à la liberté d'expression, d'association et de religion. A ce jour, les avis du Comité consultatif relatifs à l'article 7 ne comportent aucune référence qui se rapporte particulièrement à l'éducation. On notera cependant que, sans la mise en œuvre des droits relatifs à la liberté d'expression et d'association des enseignants et des étudiants, notamment sur les questions qui ont trait à leur identité culturelle, linguistique ou religieuse, les membres des minorités ne jouiront pas pleinement de leur droit à l'éducation.

L'article 8 porte sur les droits des membres des minorités nationales à manifester leur religion, et, entre autres, à créer des organisations religieuses. Ni la Convention-cadre, ni le Rapport explicatif ne stipule que ces dispositions incluent le droit de fonder des établissements scolaires dans ce but (le droit de créer et de gérer des établissements privés étant garanti par l'article 13) ; ni l'une ni l'autre ne précise si un financement doit être prévu pour garantir l'égalité pleine et effective (l'article 13 indique clairement que ce droit n'implique aucune obligation financière).

Sur les 24 avis étudiés, deux - Croatie et Norvège - mentionnent l'éducation dans le cadre de l'article 8. Ni l'un ni l'autre ne prend en compte le droit de créer des établissements scolaires religieux, ils se contentent plutôt de vérifier la conformité de l'enseignement religieux avec la liberté de culte.

L'approche du Comité consultatif dans ces deux cas semble faire écho à celle du Comité des droits économiques, sociaux et culturels qui a avancé que : « l'enseignement de sujets tels que l'histoire générale des religions et la morale [est permis par l'article 13 du Pacte], à condition qu'il soit dispensé d'une manière impartiale et objective, respectueuse des libertés d'opinion, de conviction et d'expression. Il note que l'enseignement dans un établissement public d'une religion ou d'une conviction donnée est incompatible avec le paragraphe 3 de l'article 13, à moins que ne soient prévues des exemptions ou des possibilités de choix non discriminatoires correspondant aux vœux des parents et des tuteurs.⁶⁰ » Sur ce dernier point, le Comité consultatif a salué le fait que la participation aux cours de religion dans les écoles soit facultative en Croatie⁶¹, et a accueilli avec satisfaction l'amélioration de la procédure permettant d'exempter les élèves des cours d'enseignement religieux en Norvège. Pour celle-ci, le Comité consultatif, qui « encourage les autorités à s'assurer que cette procédure est constamment mise en œuvre et à considérer les propositions visant à permettre d'accorder une exemption totale⁶² », recommande un examen régulier de la compatibilité du cours intitulé « Connaissance du christianisme, et notamment éducation religieuse et éthique » avec l'article 8 de la Convention-cadre.

4.5. Article 12

Article 12

1 Les Parties prendront, si nécessaire, des mesures dans le domaine de l'éducation et de la recherche pour promouvoir la connaissance de la culture, de l'histoire, de la langue et de la religion de leurs minorités nationales aussi bien que de la majorité.

2 Dans ce contexte, les Parties offriront notamment des possibilités de formation pour les enseignants et d'accès aux manuels scolaires, et faciliteront les contacts entre élèves et enseignants de communautés différentes.

3 Les Parties s'engagent à promouvoir l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation à tous les niveaux pour les personnes appartenant à des minorités nationales.

4.5.1. Paragraphe 1 : Promotion de l'éducation interculturelle

A l'évidence, le paragraphe 1 comporte des obligations d'une portée plus limitée que celles existantes en droit international. En particulier, l'expression « si nécessaire » paraît plus limitée que les normes internationales comparables.

⁶⁰ Voir Comité des Nations Unies sur les droits de l'homme, Commentaire général 23, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, (*Application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : Observation générale 13, Le droit à l'éducation, 8 décembre 1999, E/CN.12/1999/10, par. 28.*)

⁶¹ Avis sur la Croatie, ACFC/INF/OP/I(2002)003 paragraphe 39.

⁶² Avis sur la Norvège, ACFC/INF/OP/I(2003)003 paragraphe 40.

Les buts de l'éducation

Article 29 de la Convention sur les droits de l'enfant

1. Les Etats Parties conviennent que l'éducation de l'enfant doit viser à :

[...]

c) Inculquer à l'enfant le respect de ses parents, de son identité, de sa langue et de ses valeurs culturelles, ainsi que le respect des valeurs nationales du pays dans lequel il vit, du pays duquel il peut être originaire et des civilisations différentes de la sienne ;

d) Préparer l'enfant à assumer les responsabilités de la vie dans une société libre, dans un esprit de compréhension, de paix, de tolérance, d'égalité entre les sexes et d'amitié entre tous les peuples et groupes ethniques, nationaux et religieux, et avec les personnes d'origine autochtone ;

[...]

Comité des droits de l'enfant *

Conformément au paragraphe 1 de l'article 29, les Etats Parties conviennent que l'éducation doit viser toute une série de valeurs. L'engagement ainsi pris dépasse les frontières des religions, des nations et des cultures qui sont établies dans de nombreuses régions du monde. À première vue, certaines des diverses valeurs énoncées au paragraphe 1 de l'article 29 pourraient sembler être en conflit les unes avec les autres dans certaines situations. Ainsi, le but qui consiste à promouvoir la compréhension, la tolérance et l'amitié entre tous les peuples, énoncé au paragraphe 1 d), peut ne pas être toujours automatiquement compatible avec les politiques visant, conformément au paragraphe 1 c), à inculquer à l'enfant le respect de son identité, de sa langue et de ses valeurs culturelles, ainsi que le respect des valeurs nationales du pays dans lequel il vit, du pays duquel il peut être originaire et des civilisations différentes de la sienne. En réalité, néanmoins, l'importance de cette disposition réside en partie précisément dans le fait qu'elle repose sur *la nécessité d'une approche équilibrée de l'éducation*, qui permette de concilier diverses valeurs grâce au dialogue et au respect de la différence. De plus, les enfants peuvent jouer un rôle privilégié dans la réconciliation d'un grand nombre de différences qui ont de longue date séparé les groupes de population les uns des autres.

[...]

* Les buts de l'éducation : 17/04/2001. CRC/GC/2001/1, CRC Observation générale n°1, par. 4 (Observations générales), italiques de l'auteur.

Telle qu'explicitée dans la première Observation générale du Comité, la Convention sur les droits de l'enfant constitue la présentation la plus complète des objectifs de l'éducation en droit international des droits de l'homme. A l'égard des enfants appartenant aux minorités, elle propose un modèle mesuré et pragmatique pour le développement des politiques d'éducation dans les sociétés multiculturelles. Elle définit une norme exigeante pour l'élaboration de systèmes, programmes, contenus et méthodes pédagogiques qui reflètent le pluralisme culturel.

Compte tenu de l'importance vitale de contenus éducatifs interculturels et appropriés pour la cohésion sociale - et contre les divisions - on s'attendrait à ce que le Comité consultatif ait régulièrement examiné les programmes pédagogiques sous l'angle des articles 5, 6 et 12 (ainsi que, bien entendu, le caractère participatif de l'élaboration des programmes sous l'angle de l'article 15). Les obligations inhérentes à ces articles, une fois regroupées, devraient être interprétées d'une manière « maximaliste, et non

minimaliste⁶³ », afin de dépasser largement la seule suppression des stéréotypes insultants⁶⁴, et de promouvoir « l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel, ainsi qu'à prendre des mesures efficaces pour favoriser le respect et la compréhension mutuels et la coopération entre toutes les personnes » (article 6), en facilitant « la connaissance de la culture, de l'histoire, de la langue et de la religion de leurs minorités nationales aussi bien que de la majorité » (article 12).

Jusqu'ici, le Comité consultatif a encouragé les Etats Parties à poursuivre l'examen et la révision des programmes en Albanie, en Autriche, en République tchèque (en recommandant l'enseignement du programme général à *toutes* les minorités nationales), en Estonie, en Allemagne et en Suède ; et il a recommandé de nouvelles mesures à ce sujet pour Chypre, la Finlande, l'Italie, la Roumanie, la République slovaque et la Suisse. De ce fait, l'adéquation des programmes a été prise en compte dans la moitié des avis, soit moins que des deux tiers environ des pays de l'OSCE qui ont indiqué n'avoir aucun programme d'enseignement pour les cultures minoritaires dans le tronc commun de leurs programmes scolaires⁶⁵. En ce qui concerne la République slovaque, le Comité consultatif a loué « l'introduction d'une composante multiculturelle et multiethnique dans le programme scolaire », sans préconiser une évaluation à plus grande échelle, sinon de nouvelles orientations. Les tribunaux domestiques d'un Etat Partie (le Royaume-Uni et l'Irlande du Nord) ont appliqué une norme d'une portée bien supérieure afin de déterminer si les programmes étaient équilibrés, et conclu que « la question de savoir si un programme a un caractère général et équilibré doit être posée en se référant aux programmes entiers plutôt qu'en isolant un sujet individuel.⁶⁶ »

4.5.2. *Paragraphe 2 : La formation des enseignants et les manuels*

Comme indiqué dans le rapport explicatif, le paragraphe deux pourrait comprendre l'obligation stricte de publier des manuels ou de les acheter dans d'autres pays.

Des recommandations sur les manuels ont été faites pour l'Albanie, l'Autriche et la République slovaque (en préconisant, ou encourageant une réévaluation appropriée des contenus) ; pour la Hongrie, la Roumanie et la Fédération de Russie (en suggérant d'évaluer dans quelle mesure la conception des manuels répond aux besoins des minorités nationales) ; pour la Norvège, la Fédération de Russie et la Suède (en recommandant une meilleure vigilance/suivi du contenu des manuels dans les cas où les autorités ne pouvaient pas se porter garantes de celui-ci) ; et pour l'Autriche et l'Ukraine (en recommandant une plus grande mise à disposition de manuels dans les langues minoritaires). Si ces recommandations ont été faites au cas par cas, une extrapolation provisoire des principes sur lesquels elles sont basées tendrait à montrer

⁶³ J. Packer, *Measuring our Civilisation in terms of Meaningful Access*, (1999)12.1 Revue québécoise de droit international pp. 171-177, cf. p. 173 (John Packer débattait de l'expression "dans la mesure du possible" de l'article 14 de la Convention-cadre).

⁶⁴ Voir avis sur l'Albanie, ACFC/INF/OP/I(2003)004 paragraphe 57.

⁶⁵ OSCE, Report on *Linguistic Rights of Persons Belonging to National Minorities in the OSCE area*, 1999, pp. 24-25.

⁶⁶ In the Matter of Ferris (sur l'affaire Ferris), [2001] NIEHC 50 (27 juin 2001), Queen's Bench Division, par. 21.

que, selon la Convention-cadre, les manuels devraient être disponibles dans les langues des minorités ; que le contenu de tous les manuels devrait être étroitement contrôlé et périodiquement évalué afin de garantir (au moins) la suppression des stéréotypes, et le respect (maximal) des principes de l'article 6.

A propos des enseignants, une allusion était faite à la nécessité d'une meilleure sensibilisation culturelle des maîtres pendant leur formation, dans l'avis sur la Roumanie : « 58. [...] Une plus grande tolérance de la part des enseignants à l'égard de la communauté rom, son mode de vie et ses métiers traditionnels devrait être encouragée. » Vu la place réservée à la promotion d'une conscience multiculturelle dans la Convention-cadre, on pourrait s'attendre à ce que l'accent soit mis davantage sur la formation des enseignants, afin que ceux-ci se préparent à dispenser des programmes conformes à l'esprit de cette Convention.

Le Comité consultatif a préconisé la formation d'un plus grand nombre d'enseignants compétents dans les langues minoritaires, pour l'Albanie, l'Estonie, la Finlande, la Hongrie, la Norvège, la Roumanie, la République slovaque et la Suède (soit le tiers des pays considérés).

4.5.3. *Paragraphe 3 : Accès*

Le Comité consultatif a étudié le phénomène de séparation/ségrégation des Rom dans des écoles ou des classes « spéciales », en Autriche, Croatie, République tchèque, Finlande Hongrie, et en République slovaque. La formule utilisée à chaque fois est celle-ci : « la scolarisation d'enfants dans des classes spéciales et distinctes devrait intervenir uniquement en cas de nécessité, et toujours après réalisation de tests méthodiques, objectifs et approfondis » - avec cette mention pour la Hongrie « et [de tests] évitant les pièges des questions partiales d'un point de vue culturel. »

Hormis cette forme de ségrégation et de discrimination raciale particulièrement indigne, le Comité consultatif a formulé des commentaires sur la nécessité, pour le système éducatif, de mieux prendre en compte les cultures itinérantes en Norvège, sur les problèmes d'intégration posés par l'existence de classes séparées pour les Rom en Suède ; il a recommandé un soutien du gouvernement aux établissements religieux intégrés d'Irlande du Nord et, concernant le Royaume-Uni aussi, a suggéré qu'on accorde une meilleure attention à l'éducation des enfants des Gens du Voyage en Irlande du Nord. Prenant note que la crainte de l'intimidation raciale et des brimades avait suscité une certaine méfiance des parents envers les autres établissements, le Comité consultatif a considéré que « les autorités [devraient] examiner les façons de répondre [à ces] craintes, de façon à encourager et à garantir un enseignement commun pour les enfants des Gens du Voyage irlandais et les enfants sédentaires [...], scolarisés ensemble dans un environnement intégré. » Il est certainement implicite dans cette recommandation que les autorités devraient faire en sorte que les autres établissements s'adaptent pour mieux intégrer les enfants des Gens du Voyage, au lieu de simplement instituer des procédures visant à fermer des écoles pour cette raison qu'elles sont, *de fait*, celles des Gens du Voyage (non intégrées), sans offrir d'alternatives acceptables. En mission en Irlande du Nord en 2002, la Rapporteuse spéciale des Nations Unies a

visité l'école primaire St Mary et conclu que, compte tenu de la réalité de l'intimidation et des brimades notée par le Comité consultatif, le droit des enfants à l'éducation était mieux assuré par le maintien d'une école dispersant un enseignement de qualité, ouverte à tous les enfants, et adaptée à la culture des Gens du Voyage (conformément aux souhaits des parents)⁶⁷.

D'autres préoccupations liées strictement à la question de l'accès ont été soulignées par le Comité consultatif, eu égard aux moyens de transport pour les écoles des minorités (Italie et Suède), et aux obstacles financiers à l'éducation (Italie). Dispositions existantes en droit international des droits de l'homme relatives à la gratuité de l'enseignement et à la scolarité obligatoire ne sont pas débattues dans les avis. Toutefois la question du transport constitue une nouveauté appréciable, conforme aux normes internationales.

Le Comité consultatif a également pris en compte l'accès à l'enseignement supérieur (dans les langues minoritaires), quoique parfois sous le seul aspect de la formation des enseignants, en Albanie, Allemagne, Roumanie, et République slovaque (voir ci-dessous ce qui se rapporte à l'article 14).

4.6. Article 13

Article 13

1. Dans le cadre de leur système éducatif, les Parties reconnaissent aux personnes appartenant à une minorité nationale le droit de créer et de gérer leurs propres établissements privés d'enseignement et de formation.
2. L'exercice de ce droit n'implique aucune obligation financière pour les Parties.

Liberté de créer des établissements d'enseignement indépendants

La liberté de créer des établissements d'enseignement selon ses propres convictions philosophiques, confirmée par la Cour européenne des droits de l'homme⁶⁸, est compatible avec la nécessité d'une scolarisation obligatoire qui ne donne pas lieu à la création d'un monopole et d'une assimilation de l'Etat. Cette liberté formelle conduira à l'inégalité des chances si elle n'est pas soutenue par l'Etat, lequel doit au minimum assurer qu'un enseignement primaire acceptable est dispensé gratuitement à tous. Quand cela n'est pas le cas, les groupes minoritaires jouissant d'une bonne situation financière se retrouvent privilégiés par rapport aux groupes victimes d'exclusion. Le droit international des droits de l'homme requiert des Etats qu'ils suppriment toute discrimination, qu'ils pallient les effets des discriminations passées – ce qui peut impliquer des efforts financiers afin d'assurer une égalité effective dans ce domaine. Selon le Pacte international sur les droits civiques et politiques, lorsque les Etats

⁶⁷ Rapport soumis par Katarina Tomaševski, Rapporteuse Spéciale, Mission auprès du Royaume-Uni (Irlande du Nord) 24 novembre- 1^{er} décembre 2002, E/CN.4/2003/9/Add.2 21 janvier 2003, par. 20.

⁶⁸ Voir commentaires relatifs à l'affaire linguistique belge, page XXX ci-dessus, et Kjeldsen, Busk Madsen et Pedersen contre le Danemark.

décident de financer des établissements privés, ces mesures doivent être soumises à des critères « raisonnables et objectifs », et avoir pour seul but d'instituer l'égalité⁶⁹.

L'article 13 de la Convention-cadre garantit aux membres des minorités nationales le droit de créer des établissements privés, cela sans aucune obligation financière des Etats Parties.

Cet article a suscité jusque-là fort peu de commentaires de la part du Comité consultatif, à l'exception des cas notables de l'Autriche et de la Suisse. Dans le premier cas, le Comité consultatif a recommandé d'accorder une attention accrue à cette question, « par exemple en subventionnant davantage des écoles privées offrant de telles formes d'enseignement, en particulier pour les Hongrois⁷⁰ » ; et, dans le second cas, d'étudier l'impact des diverses restrictions sur la création d'établissements privés enseignant dans les langues minoritaires dans certains cantons.

4.7. Article 14

L'article 14 reconnaît le droit à l'enseignement des ou dans les langues minoritaires⁷¹.

Article 14

1. Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'apprendre sa langue minoritaire.
2. Dans les aires géographiques *d'implantation substantielle ou traditionnelle* des personnes appartenant à des minorités nationales, *s'il existe une demande suffisante*, les Parties s'efforceront d'assurer, *dans la mesure du possible* et dans le cadre de leur système éducatif, que les personnes appartenant à ces minorités aient *la possibilité d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue*.
3. Le paragraphe 2 du présent article sera mis en œuvre *sans préjudice de l'apprentissage de la langue officielle* ou de l'enseignement dans cette langue.

4.7.1. Commentaires généraux

La formulation de cet article, extrêmement complexe, reflète bien la controverse relative aux droits linguistiques à l'éducation. L'article 14 comporte de nombreuses restrictions, ou clauses « limitatives ». Des expressions telles que « s'il existe une demande suffisante », « dans la mesure du possible », « dans le cadre de leur système éducatif », « aient la possibilité d'apprendre la langue minoritaire *ou* de recevoir un

⁶⁹ *Waldman contre Canada*, (694/1996), ICCPR, A/55/40 vol. II (3 novembre 1999) 86 (CCPR/C/67/D/694/1996) 100; *Blom contre Suède*, (191/1985), ICCPR, A/43/40 (4 avril 1988) 211; *Lundgren et Lunquist contre Suède*, (298/1988 et 299/1988), ICCPR, A/46/40 (9 novembre 1990) 253 (CCPR/C/40/D/298-299/1988)

⁷⁰ Avis sur l'Autriche, ACFC/INF/OP/I(2002)009 paragraphe 60.

⁷¹ Avis sur l'Ukraine, ACFC/INF/OP/I(2002)010 paragraphe 65 : « [...] des *droits* des personnes appartenant à des minorités nationales, tels qu'ils sont protégés par l'article 14... » (italiques de l'auteur).

enseignement dans cette langue » se prêtent à de multiples interprétations au détriment de l'obligation elle-même. La pratique du Comité consultatif relative à cet article paraît, d'une façon générale, confuse, facteur d'incertitude sur l'équilibre à rechercher entre les différents éléments de l'article, et sur les critères à utiliser pour mettre en œuvre le droit énoncé au paragraphe 2.

Un grand nombre des recommandations concernant l'article 14, d'un caractère singulièrement faible, évitent toute recommandation directe. Dans l'avis sur la Croatie, par exemple, le Comité consultatif hésite continuellement à critiquer l'absence d'enseignement en langue rom, renonçant à le qualifier de « droit », préférant insister sur les « conditions appropriées » et répéter les termes de la Convention-cadre⁷². Faute de recommandations claires, il est préconisé « d'examiner dans quelle mesure le statut actuel de cette langue dans le système éducatif croate répond aux aspirations des personnes appartenant à cette minorité nationale.⁷³ » La même formule est utilisée dans le cas de la République tchèque, de la Finlande (à propos des îles Åland), de l'Italie, de la Norvège, de la Roumanie et de la République slovaque. Cette approche limitée des droits linguistiques énoncés à l'article 14 est maintenue malgré l'existence manifeste d'une violation de ces droits puisque, en l'occurrence, aucun enseignement n'est apparemment fourni dans la langue minoritaire, et que l'enseignement de cette langue est extrêmement limité, malgré le grand nombre de personnes appartenant à ladite minorité nationale⁷⁴:

« Malgré l'importance numérique de la communauté rom et d'après les informations dont il dispose, le Comité consultatif constate qu'il n'existe aucune possibilité d'enseignement dans la langue rom en Roumanie. Quant à l'enseignement de la langue rom, il semble qu'il ne soit offert qu'à un nombre très restreint d'élèves. Il est essentiel que le gouvernement établisse dans quelle mesure le statut actuel de la langue rom dans le système éducatif roumain répond aux aspirations de la communauté rom. Un tel examen contribuerait à déterminer si d'autres mesures sont nécessaires pour assurer un enseignement adéquat de la langue rom ou dans la langue rom.⁷⁵ »

4.7.2. *Paragraphe 1*

Le rapport explicatif énonce que :

« 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. »

⁷² Avis sur la Croatie, ACFC/INF/OP/I(2002)003 paragraphe 52.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ L'expression « implantation substantielle » se réfère, bien sûr, à l'un des critères du paragraphe 2.

⁷⁵ Avis sur la Roumanie, ACFC/INF/OP/I(2002)001. On trouve une opinion similaire pour la République slovaque, malgré le fait « qu'aucun établissement de Slovaquie ne propose un enseignement en langue rom ».

L'expression qui la suit est difficile à interpréter : « Il ne souffre aucune exception.⁷⁶ » Le sens de cette déclaration paraît difficilement survivre à la lecture des avis rendus par le Comité consultatif. En outre, le rapport explicatif affirme que : « ce paragraphe n'implique pas d'actions positives, notamment d'ordre financier, de la part de l'Etat. » Ce qui revient à dire qu'il garantit la liberté de créer des établissements qui enseignent dans les langues des minorités, une position qui, en pratique, favorisera les personnes appartenant à des minorités disposant de ressources propres, ou bénéficiant de l'aide d'Etats-parents, en vertu de quoi on peut se demander ce qui s'ajoute ici aux dispositions de l'article 13. On remarquera éventuellement un hiatus entre ces derniers points et l'obligation de garantir l'égalité pleine et effective. Cet aspect concernera certainement les membres des minorités sans Etat-parent (notamment les Rom/Sinti).

Le Comité consultatif a pesé ces deux considérations (absence d'obligation positive de l'Etat, et obligation de promouvoir l'égalité pleine et entière) et a souvent recommandé, directement ou non, un financement plus important de l'éducation des minorités dans un grand nombre de cas - comme on le voit dans les avis pour l'Autriche, l'Arménie, l'Estonie, l'Allemagne, la Moldova, la Norvège, le République slovaque, l'Ukraine et le Royaume-Uni. De fait, cette question a été soulevée dans le cadre d'articles différents, pas directement liés aux initiatives financières destinées à garantir le droit d'apprendre dans la langue de sa minorité.

4.7.3. Paragraphe 2

« [...] implantation substantielle ou traditionnelle [...], s'il existe une demande suffisante [...] »

Ces critères représentent le *seuil* légal s'agissant de l'obligation de l'Etat de s'efforcer de garantir⁷⁷ l'enseignement des ou dans les langues minoritaires.

Le Comité consultatif s'est montré satisfait de seuils numériques faibles (Suède et Ukraine), et insatisfait de seuils élevés et inflexibles. Dans le cas de l'Ukraine, la demande de « 8 à 10 parents (zones non rurales) ou 5 parents (zones rurales) » est considérée comme « une interprétation louable de l'expression "demande suffisante"⁷⁸ ». Dans l'avis sur l'Allemagne, le Comité consultatif indiquait clairement que le critère de « demande suffisante » ne se basait pas seulement sur un nombre (d'enfants dans une classe/école particulière), mais prenait en compte la demande émanant de personnes appartenant aux minorités en général, et de leur représentants. L'avis rendu ici est de loin l'expression la plus aboutie de le Comité consultatif sur cette question, sur ses aspects numériques et identitaires (tangibles et intangibles), ainsi qu'en relation avec le facteur temporel.

⁷⁶ Rapport explicatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, par. 74, <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/157.htm> (consulté le 9 avril 2002).

⁷⁷ Pour les besoins de ce rapport, le sens de l'expression « s'efforcer de garantir » est considéré analogue à celui de « prendre des mesures » dans, entre autres, le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels, et la Convention sur les droits de l'enfant.

⁷⁸ Avis sur l'Ukraine, ACFC/INF/OP/I(2002)010 paragraphe 63.

Le Comité consultatif a exprimé l'opinion suivante :

« [...] compte tenu de leur présence historique, ces écoles ont non seulement une vocation pédagogique, mais elles contribuent aussi, par leur existence, à l'expression de l'identité sorabe dans les aires d'implantation traditionnelle de cette minorité. Dans ces conditions, le Comité consultatif estime qu'il y a des motifs de très vive préoccupation suite à la décision [...] de fermer la 5^e classe de langue sorabe de l'école secondaire de [...]. Il apparaît que cette décision est motivée par le fait que le nombre d'élèves inscrits ne dépassait pas 17, alors que le nombre minimal requis, pour maintenir une classe dans l'Etat libre de Saxe, est de 20. [...] Le Comité consultatif note que l'exigence d'un nombre minimal de 20 élèves pour maintenir une classe dispensant un enseignement dans une langue minoritaire est très élevée du point de vue de l'article 14 de la Convention-cadre. Outre le fait que la commune de Crostwitz se situe dans une aire géographique d'« implantation traditionnelle » de la minorité sorabe au sens de cette disposition, il convient de souligner que non seulement les parents des élèves concernés, mais aussi le conseil sorabe du parlement saxon, certaines autorités communales et, entre autres, l'association faïtière des sorabes se sont vivement opposés à cette fermeture, ce qui indique qu'il existe une demande suffisante pour son maintien.⁷⁹ »

Hormis le fait qu'un seuil de 20 élèves pour une classe en langue minoritaire paraît très élevé pour le Comité consultatif, l'implantation traditionnelle de la minorité et plusieurs opinions prises comme indication d'une « demande suffisante » l'ont mené à considérer que la décision de fermeture devrait être « réexaminée d'urgence ».

Dans le cas du Royaume-Uni, le Comité a encouragé le gouvernement à adopter une « approche plus active », malgré la faiblesse apparente de la demande. Ceci indique peut-être une certaine mise en œuvre de l'obligation positive de *sauvegarder* les langues minoritaires, composante essentielle de l'identité, d'une manière similaire à celle exposée à l'article 27 du Pacte international sur les droits civiques et politiques, pour lequel le Comité des droits de l'homme a souligné la nécessité de « mesures positives de protection⁸⁰ ».

« d'assurer [...] que les personnes appartenant à ces minorités aient la possibilité d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue. »

Ces deux éléments sont considérés comme alternatifs par le Comité consultatif, ainsi que l'atteste l'avis sur la Suède :

« Le Comité consultatif rappelle que les options évoquées à l'article 14, paragraphe 2 – "la possibilité d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue" – ne s'excluent pas l'une l'autre.(paragraphe 60) »

⁷⁹ Avis sur l'Allemagne, ACFC/INF/OP/I(2002)008 paragraphes 59-60.

⁸⁰ Comité des droits de l'homme, *Observation générale* 23 (50) (UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.1) ; paragraphe 6.1. (italiques de l'auteur).

Confronté aux limites existantes en matière d'enseignement bilingue en Norvège, le Comité consultatif a réutilisé cette formule :

« Les règlements existants prévoient, pour les minorités autres que celle des Sâmes et des Kvens-Finnois (dans les régions désignées), un enseignement élémentaire bilingue, dans le meilleur des cas, *seulement jusqu'à ce que les élèves aient acquis une maîtrise suffisante du norvégien* pour suivre le programme d'enseignement ordinaire. Comme les garanties de l'article 14 ne dépendent pas de l'absence de maîtrise de la langue nationale, le Comité consultatif considère que les autorités devraient examiner dans quelle mesure les minorités nationales et les habitants des régions non couvertes par lesdites garanties demandent un enseignement de ou dans leur langue et, en fonction du résultat, améliorer la situation juridique et pratique, si nécessaire.⁸¹ »

Le Comité consultatif est donc peu disposé à accepter des restrictions supplémentaires à l'article 14.

La possibilité d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue pourrait être offerte après l'école primaire⁸² (au-delà de la scolarité obligatoire). Le Comité est cependant allé plus loin, en recommandant d'étendre l'éducation en langues minoritaires à l'enseignement supérieur dans le cas de l'Albanie, de l'Allemagne, de la Roumanie et de la République slovaque⁸³ (en se fondant sur le principe de l'égalité devant la loi). Dans le cadre de ces avis, le Comité consultatif a diversement qualifié l'enseignement supérieur en langues minoritaires « d'impérieuse nécessité⁸⁴ » ou « d'aspiration⁸⁵ ». Dans le cas de la Roumanie, l'enseignement supérieur en langues minoritaires a également fait l'objet d'une décision de la Cour constitutionnelle (laquelle ignorait apparemment que la Roumanie avait ratifié la Convention-cadre : « La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires [...], et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales [...] n'ont pas été ratifiés par la Roumanie »...). La Cour a conclu :

« La possibilité de la mise en place de certaines unités d'enseignement supérieur dans la langue des minorités nationales, ainsi que de la création des institutions d'enseignement multiculturelles ne crée aucune discrimination par rapport aux autres citoyens roumains, mais, au contraire, elle est destinée à assurer l'égalité des citoyens appartenant aux minorités nationales avec ceux d'ethnie roumaine, pour lesquels il y a un cadre institutionnel d'enseignement adéquat.⁸⁶ »

Le Comité consultatif a également fait des recommandations pour assurer le financement des enseignants des ou dans les langues minoritaires (Norvège et République slovaque), pour garantir l'égalité des chances dans l'éducation (Autriche et

⁸¹ Avis sur la Norvège, ACFC/INF/OP/I(2003)003, italiques de l'auteur.

⁸² Avis sur l'Allemagne, ACFC/INF/OP/I(2002)008 paragraphe 82.

⁸³ Pour la formation des enseignants seulement.

⁸⁴ Avis sur l'Allemagne, ACFC/INF/OP/I(2002)008, **supra note 82, paragraphe 61**

⁸⁵ Avis sur la Roumanie, ACFC/INF/OP/I(2002)001, paragraphe 55.

⁸⁶ Décision n° 114, 20 juillet 1999, Cour Constitutionnelle de Roumanie, Official Gazette of Romania, Part I, no. 370 du 3 Août 1999. Traduction de l'Académie européenne de Bolzano.

Moldova), la mise à disposition de manuels acceptables pour les personnes appartenant aux minorités nationales (Ukraine), et pour promouvoir l'intégration des échanges éducatifs ou interculturels dans l'enseignement (Estonie et Royaume-Uni). Dans deux cas, le Comité consultatif semble préconiser le financement de l'enseignement dans les langues minoritaires en général : dans le cadre d'une demande de subvention aux écoles minoritaires en Autriche, et dans celui d'initiatives de soutien à l'éducation des minorités en Arménie.

4.7.4. Paragraphe 3

Il convient de noter que, d'après les opinions du Comité consultatif lui-même, certains Etats Parties semblent aller au-delà des obligations des paragraphes 1 et 2, en promouvant la possibilité d'apprendre (certaines) langues minoritaires *de jure* sinon *de facto*. Un exemple saisissant en est fourni par la Moldova, où « l'article 10.2 de la Constitution garantit le droit à l'identité linguistique, alors que l'article 35.2 énonce l'obligation qui revient à l'Etat d'assurer, dans les conditions de la loi, le droit de choisir la langue d'éducation et d'instruction des personnes. » Le droit à l'éducation dans la langue de son choix est bien plus vaste que ne le prévoient les limitations de la Convention-cadre, et il dépasse généralement les exigences de la réglementation internationale. La disposition constitutionnelle mentionnée ci-dessus a été confirmée par la Cour constitutionnelle de Moldova, qui l'a trouvée en accord avec l'article 14(2) de la Convention-cadre⁸⁷.

Lorsque, comme en Moldova, la garantie d'un « statut plus élevé » à une langue « minoritaire » (le russe) suscite des tensions d'ordre politique, le Comité consultatif, préférant éviter de faire des recommandations spécifiques, s'est fait l'écho du principe d'équilibre du Comité des Nations Unies sur les droits de l'enfant (Observation générale 1 sur les buts de l'éducation) :

« Le Comité consultatif *constate* que certaines tensions sont apparues en janvier 2002 autour de l'introduction de la langue russe comme discipline obligatoire dans les écoles primaires moldaves et de l'intention des autorités d'octroyer à cette langue un statut plus élevé. Le Comité consultatif *constate* que la question linguistique demeure un sujet sensible au sein de la société moldave et *considère* que, afin d'éviter toute situation conflictuelle, toutes mesures envisagées dans ce domaine doivent être prises avec une grande précaution. Le Comité consultatif *considère* que les autorités devraient s'efforcer de fournir *une réponse équilibrée* aux besoins linguistiques spécifiques de toutes les minorités nationales, sans préjudice de l'apprentissage ou de l'enseignement de la langue d'Etat.⁸⁸ »

Il est également fait allusion à la nécessité d'une approche équilibrée, dans la Fédération de Russie, dans le cadre d'initiatives destinées à « renforcer le rôle de la

⁸⁷ Décision n° 28 de la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité de plusieurs clauses de la Loi n° 100-XV du 26 avril 2001, « A propos des documents de statut civil » et de la Loi n° 382-XV du 19 juillet 2001, « A propos des droits des personnes appartenant aux minorités nationales et du statut légal de leurs organisations », 30 mai 2002, traduction de l'Académie européenne de Bolzano.

⁸⁸ Avis sur la Moldova, ACFC/INF/OP/I(2003)002, (italiques de l'auteur).

langue russe dans l'enseignement». L'approche du Comité consultatif consiste ici à noter son souhait que de telles initiatives ne s'opposent pas aux progrès relatifs à la mise en œuvre d'un enseignement adéquat des ou dans les langues minoritaires :

« Tout en reconnaissant que les mesures destinées à soutenir les langues minoritaires sont prises sans préjudice de l'apprentissage de la langue officielle et de l'enseignement dans cette langue, le Comité consultatif s'attend à ce qu'il soit fait en sorte que la poursuite de l'objectif ci-dessus n'entrave pas le développement quantitatif et qualitatif de l'enseignement des langues minoritaires et dans ces langues. »

Dans le même esprit, et en accord avec les normes internationales, notamment la Convention contre la discrimination dans l'éducation de l'UNESCO, le Comité consultatif a recommandé un renforcement de l'apprentissage de la langue nationale/officielle, dans ses avis sur l'Arménie et sur l'Estonie.

4.7.5. Proposition de recommandation

Les recommandations gagneraient sans doute en clarté si elles adoptaient une approche plus intégrée pour un enseignement en langue maternelle/bilingue, toutefois une telle approche susciterait assurément des controverses, comme on peut le supposer d'après le caractère limité des dispositions de l'article 14 - que les Etats se sont déclarés prêts à respecter, même dans le contexte d'une convention « cadre ». Il n'en reste pas moins que le Comité consultatif doit faire de cet article une norme rationnelle et exploitable, avec un certain niveau de sécurité juridique. Tout en tenant compte des premières positions du Comité consultatif sur la question des seuils, de leur poids relatif et du facteur temporel, la mise en balance de ces critères, l'égalité devant la loi - sans mentionner la position du Comité consultatif sur l'enseignement en langue maternelle/bilingue - restent après tout obscur et incohérent. Une Observation générale sur ce problème, basée éventuellement sur l'examen des positions prises dans ces 24 avis, mais aussi et surtout sur les Recommandations de La Haye (notamment les articles 11 à 14), serait extrêmement précieuse dans le sens où : 1) elle permettrait au Comité consultatif de prendre le temps de réfléchir à une approche cohérente des *droits linguistiques* à l'éducation, en recueillant un éventail d'opinions de représentants de minorités, d'Etats Parties, de spécialistes, etc., et 2) elle contribuerait à une plus grande *sécurité juridique* en répondant, de ce fait, aux principales critiques prononcées à l'égard de la Convention-cadre. Pour le moment, la position du Comité consultatif semble être que, dans les cas où l'on craint des dispositions insuffisantes pour l'enseignement des ou dans les langues minoritaires, l'Etat Partie doit étudier dans quelle mesure les dispositions existantes répondent à la « demande » des personnes appartenant aux minorités nationales.

Recommandations de La Haye concernant les droits des minorités nationales à l'éducation *

Des experts en droit international, en linguistique, et en pédagogie, spécialisés dans les problèmes des minorités, ont participé à une série de consultations durant la première moitié des années 1990, et ils ont conclu aux recommandations suivantes sur ce sujet :

« 11) Les premières années d'enseignement ont une importance déterminante pour le développement de l'enfant. Les recherches pédagogiques font apparaître que le véhicule idéal de l'enseignement aux niveaux des établissements préscolaires et des jardins d'enfants est la langue de l'enfant. Chaque fois que cela est possible, les Etats devraient créer les conditions propres à permettre aux parents de tirer parti de cette possibilité.

12) Les recherches pédagogiques font apparaître en outre qu'idéalement l'enseignement primaire devrait être assuré dans la langue de la minorité. Celle-ci devrait être couramment enseignée comme matière. La langue officielle de l'Etat devrait aussi être couramment enseignée comme matière, de préférence par des enseignants bilingues ayant une bonne connaissance du milieu culturel et linguistique des enfants. Vers la fin du cycle primaire, quelques matières pratiques ou non théoriques devraient être enseignées dans la langue de l'Etat. Chaque fois que cela est possible, les Etats devraient créer les conditions propres à permettre aux parents de tirer parti de cette possibilité.

13) Au niveau secondaire, une partie substantielle du programme devrait être enseignée dans la langue de la minorité. Celle-ci devrait être couramment enseignée comme matière. La langue de l'Etat devrait aussi être couramment enseignée comme matière, de préférence par des enseignants bilingues ayant une bonne connaissance du milieu culturel et linguistique des enfants. Tout au long du cycle secondaire, le nombre de matières enseignées dans la langue de l'Etat devrait être progressivement augmenté. D'après les recherches, plus l'augmentation est progressive, mieux elle convient à l'enfant.

14) L'enseignement de la langue d'une minorité aux niveaux primaire et secondaire dépend beaucoup de l'existence d'enseignants qualifiés pour enseigner toutes les matières dans la langue maternelle. En conséquence, pour s'acquitter de l'obligation qui leur incombe d'offrir des possibilités adéquates d'enseignement des langues des minorités, les Etats devraient mettre en place une infrastructure adéquate pour dispenser la formation voulue aux enseignants et faciliter l'accès à cette formation. »

* Recommandations de La Haye concernant les droits des minorités nationales à l'éducation, reproduites par le *International Journal on Minority and Group Rights*, 4 :199-213, 1997.

5. Recommandations du Comité des Ministres

L'éducation apparaît régulièrement dans les résolutions du Comité des Ministres, qui ont été adoptées par 20 des 24 pays considérés dans ce rapport. Le Comité des Ministres a reconnu des pratiques ou mesures encourageantes pour la mise en œuvre du droit des minorités à Chypre, en Allemagne, en Italie, en Hongrie et en Norvège. Lorsque des recommandations ont été faites en faveur de mesures supplémentaires, elles concernaient plus communément l'enseignement des ou dans les langues minoritaires (en Arménie, en Estonie, en Allemagne, dans la Fédération de Russie et en Ukraine). Les résolutions du Comité des Ministres traitent aussi de préoccupations égalitaires (assurer un accès égal à l'éducation pour les personnes appartenant à des minorités déterminées⁸⁹, des minorités de petite taille⁹⁰, et des minorités ne bénéficiant pas du soutien d'un Etat-parent⁹¹). Des recommandations plus particulières ont été émises dans les cas de :

⁸⁹ Assyriens et Yezidis en Arménie ; Sorabes, Rom en Finlande ; Frisiens et Rom/Sintis en Allemagne ; Kvens et Rom en Norvège.

⁹⁰ République tchèque ; Moldova ; Roumanie.

⁹¹ Moldova.

L'Arménie

La résolution du Comité des Ministres contient une reformulation fondamentale de certaines provisions de la Convention-cadre en matière d'éducation, et recommande que les autorités arméniennes « s'engagent plus fortement » à les mettre en œuvre.

La République tchèque

Le Comité des Ministres note le besoin de « mesures appropriées supplémentaires » en matière d'éducation, pour les personnes appartenant aux minorités numériquement inférieures. Lesquelles mesures peuvent être interprétées, vraisemblablement, comme similaires aux « mesures adéquates » pour promouvoir « l'égalité pleine et entière » de l'article 4.

L'Allemagne

La résolution du Comité des Ministres dénonce la menace persistante d'une fermeture des écoles sorabes, et attire l'attention sur une possible discrimination de fait, mise en évidence par la surreprésentation des Rom/Sinti, et, entre autres, l'existence « d'écoles spéciales » pour les « élèves en retard scolaire ».

La Moldova

Le Comité des Ministres note qu'il est indispensable de « consulter » les représentants des différentes minorités, et de fournir « une réponse équilibrée à leurs besoins spécifiques et de promouvoir un accès égal aux ressources disponibles » en matière d'éducation.

La Norvège

Le Comité des Ministres remarque le manque d'enseignants pour l'enseignement en langue kven, et le fait que « les traditions et cultures des [Rom et Romanichels] ne sont pas régulièrement prises en compte par les normes et les pratiques administratives concernées, ce qui élève certains obstacles, comme celui de garantir l'accès égal à l'éducation. » Ce dernier point peut être interprété comme l'incapacité du système scolaire à *s'adapter* à la culture rom, et éventuellement comme un manquement à l'article 6 de la Convention-cadre concernant les contenus de l'enseignement.

Le Royaume-Uni

La résolution du Comité des Ministres pour le Royaume-Uni se réfère au fait que « la mise en œuvre de la Convention-cadre n'est pas entièrement probante en ce qui concerne les Rom/Tsiganes et les Gens du Voyage irlandais, à cause du manque de lieux d'étape adéquats, mais en vertu aussi de différences socio-économiques, et de disparités de niveaux d'éducation... » - ce qui dénote, semble-t-il, une discrimination *de facto* dans les perspectives d'éducation offertes aux Rom/Gens du Voyage, et souligne la nécessité de promouvoir l'égalité de fait, conformément à la jurisprudence de la Cour permanente de justice internationale.

Ces résolutions indiquent la faveur relative que le Comité des Ministres porte à une reconnaissance croissante des droits des minorités (même sous une autre formulation) à l'éducation. L'ensemble n'est jusque-là pas uniforme, et il n'est pas sans limites non plus, comme le montre la résolution sur la Moldova : consulter se révèle une charge

moins onéreuse que garantir la participation ; et les besoins, contrairement aux droits, ne relèvent d'aucune juridiction. La référence, dans la même résolution, à un accès égal aux ressources suggère en revanche que le Comité des Ministres reconnaît des obligations positives aux Etats en matière de droits des minorités à l'éducation. Les résolutions sur la Croatie, Chypre, le Danemark, la Hongrie, l'Italie, le Liechtenstein, Malte, Saint-Marin, et la Slovaquie (soit neuf des vingt résolutions publiques), lesquelles contiennent des éléments relatifs aux droits des minorités à l'éducation (comme les questions solidaires de l'égalité et de la non-discrimination), ne recommandent pas spécifiquement l'adoption de mesures supplémentaires afin d'assurer une mise en œuvre complète de la Convention-cadre.

6. Remarques finales

Le Comité consultatif représente, à l'évidence, un succès inattendu dans la promotion des droits à l'éducation des personnes appartenant aux minorités. D'une façon générale, la pratique du Comité consultatif sur les droits des personnes appartenant aux minorités dans le domaine de l'éducation peut être considérée conforme aux normes internationales. Une interprétation des principes de la Convention-cadre plus proche du droit international des droits de l'homme serait souhaitable. L'examen révèle un certain nombre de secteurs dans lesquels une approche plus claire du Comité consultatif favoriserait un suivi plus cohérent et une meilleure compatibilité avec les normes internationales. Parmi lesquels :

- Une observation générale des droits linguistiques à l'éducation, prenant en compte les recommandations de La Haye, pourrait combler les lacunes actuelles de l'article 14 sur le plan de la sécurité juridique.
- Il importe de débattre des implications de l'approche article par article du suivi de la Convention-cadre, pour une meilleure cohérence de la promotion des droits des minorités à l'éducation (aux fins, notamment, de garantir les contenus multiculturels de l'enseignement, qui seraient plus efficacement promus par le rapprochement des articles 6, 12 et 15).
- Selon l'interprétation établie au regard de la réglementation internationale, l'article 4 sur l'égalité et les mesures spécifiques à adopter en vue de celle-ci contiennent un certain nombre de critères clairs. Ceux-ci devraient être appliqués constamment en matière de droits des minorités en matière d'éducation.
- Les buts de l'éducation, tels que présentés par le droit international des droits de l'homme, ont une portée plus large que ceux inscrits dans la Convention-cadre ; toutefois la reconnaissance de l'équilibre nécessaire (la définition de cet équilibre est fournie dans l'Observation générale du Comité des droits de l'enfant⁹²), comme principe souverain, serait propice à une plus grande clarté dans le suivi de la Convention-cadre.

⁹² Voir deuxième encadré.

Une discussion à propos du schéma des 4-A sur la mise en œuvre du droit à l'éducation permettrait de quantifier son utilité dans le cadre du suivi des droits des minorités à l'éducation.

Références

Rapports officiels/Observations générales

- Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : General Comment 13, The right to education* (Application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : Observation générale 13, Le droit à l'éducation), 15 novembre 1999, E/CN.12/1999/10.
- Conseil de l'Europe, *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et Rapport explicatif*, H(1995)010, Strasbourg, février 1995, pp. 11-12.
- Commission européenne pour la démocratie par le droit, *Rapport sur le Traitement préférentiel des minorités nationales par leur Etat-parent*, Adopté par la Commission de Venise lors de sa 48^e réunion plénière (Venise, les 19-20 octobre 2001), CDL-INF(2001)19, [http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)019-f.html](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)019-f.html)
- Comité des droits de l'homme, Les droits des minorités (art. 27) : 08/04/94, CCPR Observation générale N°23.
- OSCE, Rapport sur les droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités nationales dans l'espace de l'OSCE, 1999.
- Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *Résolution 1255 (1995)*, adoptée le 31 janvier 1995.
- Rapport présenté par Mme Katarina Tomaševski, Rapporteuse spéciale, Mission au Royaume-Uni (Irlande du Nord), 24 novembre-1er décembre 2002, E/CN.4/2003/9/Add.2, 21 janvier 2003.

Articles/Rapports

- G. Alfredsson, *A Frame with an Incomplete Painting, comparison of the framework Convention for the Protection of National Minorities with international standards and monitoring procedures*, International Journal on Minority and Group Rights, (2000) 7, page 291.
- G. Alfredsson, *Identifying Possible Disadvantages of Bilateral Agreements and Advancing the 'Most-favoured-Minority Clause*, in Bloed and Van Dijk (eds.) (éd. Bloed and Van Dijk), Protection of Minority Rights Through Bilateral

Treaties: the case of Central and Eastern Europe (Kluwer Law International, La Haye, 1999).

- R. Hoffman, *Protecting the Rights of National Minorities in Europe. First Experiences with the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities*, German Yearbook of International Law, volume 44, 2001, page 237.
- J. Packer, *Measuring our civilisation in terms of meaningful*, (1999)12.1 Revue québécoise de droit international pp.171-177, (1999)12.1
- Phillips, *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: a policy analysis*, Minority Rights Group International, Londres 2002.
- P. Thornberry, *The Framework Convention on National Minorities: a provisional appraisal and a memory of the Baltic*, Baltic Yearbook of International Law vol. 2, 2002, 127.
- P. Thornberry, et D. Gibbons, *Education and Minority Rights: a short survey of international standards*, International Journal on Minority and Group Rights, Vol.4, No.2 1996/97, p 126.
- T. Van Boven, *The Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Trends and Developments*, Roma Rights Numbers 1 and 2, 2003.
- D. Wilson, *Minority Rights in Education: lessons for the European Union from Estonia, Latvia, Romania and the former Yugoslav Republic of Macedonia*, Gothenburg, Right to Education Project, 2002.

Affaires/Points de vue

- Cour permanente de justice internationale
 - *Ecoles minoritaires en Albanie*, 1935, CPJI, avis consultatif série 1/B n° 64
 - *Colons allemands en Pologne*, 1923, CPJI, série C N° 3 avis consultatif n°6
- Comité des droits de l'homme
 - *Arieh Hollis Waldman contre Canada*, 3 novembre 1999, Constatations du Comité des droits de l'homme sur les communications, Communication n° 694/1996,
 - *Ballantyne, Davidson and McIntyre contre Canada*, 5 mai 1993, Comité des droits de l'homme.

- Commission européenne/Cour européenne des droits de l’homme
 - *Affaire relative à certains aspects du régime linguistique de l’enseignement en Belgique*, 23 juillet 1968, Cour européenne des droits de l’homme, Série A, vol. 6
 - *Affaire Chapman c. Royaume-Uni*, 18 janvier 2001, Cour européenne des droits de l’homme, requête n° 27238/95,
 - *Affaire Chypre c. Turquie*, 10 mai 2001, Cour européenne des droits de l’homme, requête n° 25781/94.

- Jurisprudence nationale
 - Moldova: Décision de la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité de plusieurs clauses de la Loi N° 100-XV du 26 avril 2001 ; « A propos des documents sur le statut civil » et Loi 382-XV du 19 juillet 2001 “Concernant les droits des personnes appartenant aux minorités nationales et le statut légal de leurs organisations », N° 28 du 05.30.2002). Traduction du texte de l’Académie européenne de Bolzano (an anglais uniquement).
 - Roumanie : Décision N° 114 du 20 juillet 1999, publiée par la Gazette Officielle de Roumanie Part I, n° 370 du 3 août 1999. Traduction du texte de l’Académie européenne de Bolzano (en anglais uniquement).
 - Slovénie : Official Gazette RS, n° 77/98, 22 octobre 1998. Voir rapports des affaires sur la base de données MIRIS de l’Académie européenne de Bolzano.
 - Royaume-Uni : *In the Matter of Ferris*, 27 juin 2001, Queen’s Bench Division, [2001] NIEHC 50.

Ressources Internet

- www.bayefsky.com
- www.coe.int
- www.right-to-education.org

Annexe 1. 4-A Structure des droits des minorités dans le domaine de l'éducation

Aperçu des Avis du Comité consultatif de la Convention-cadre

[Sauf indication contraire, les références proviennent des Avis/Recommandations sur l'article 12]

Disponibilité

1. Liberté de l'enseignement par opposition à l'égalité effective

Autriche

[article 13] 60. En ce qui concerne les possibilités d'enseignement offertes à Vienne pour les personnes appartenant aux autres minorités nationales, le Comité consultatif note qu'il existe encore des besoins qui ne sont pas satisfaits. Les autorités autrichiennes devraient accorder une attention accrue à cette question, par exemple en subventionnant davantage des écoles privées offrant de telles formes d'enseignement, en particulier pour les Hongrois, considérés comme une minorité autochtone à Vienne, et pour les Croates.

94. Le Comité consultatif *constate* que les minorités tchèque et slovaque ont de plus en plus de difficultés à couvrir elles-mêmes les coûts de fonctionnement ordinaire de la seule école de Vienne qui dispense un enseignement bilingue du jardin d'enfants au deuxième cycle du secondaire. Etant donné l'importance historique de cette école et son rôle dans la transmission des langues et cultures tchèque et slovaque, le Comité consultatif *considère* que les autorités autrichiennes devraient poursuivre leurs discussions avec les représentants des minorités tchèque et slovaque pour trouver des solutions de financement assurant l'avenir à long terme de l'école.

Suisse

[article 13] 65/66. ... Le Comité consultatif note cependant que la législation de certains cantons contient des limites quant à la langue d'enseignement des écoles privées.... telles limitations sont problématiques sous l'angle de l'article 13 ... le Comité consultatif prie instamment les autorités compétentes de s'assurer que les dispositions légales des cantons concernés ne constituent pas un obstacle pour répondre à un éventuel besoin ...

[article 14] 69... la jurisprudence du Tribunal fédéral suisse paraît désormais accorder davantage de poids à la liberté de la langue par rapport à l'autonomie cantonale en matière linguistique et l'intérêt public lié à la stricte sauvegarde de l'homogénéité linguistique des régions. C'est ainsi que...des élèves ont été autorisés à suivre l'enseignement dans la langue minoritaire offert par une commune voisine lorsque leurs parents étaient disposés à assumer tous les frais d'écolage en résultant... Le Comité consultatif considère néanmoins que, dans ce domaine, la jurisprudence la plus récente ... se concilie mieux avec les exigences de l'article 14, paragraphe 2.

2. *Recommandations concernant des écoles (séparées) pour les minorités*

Arménie

[article 14] 72. Le Comité consultatif prend note avec regret de l'existence d'un nombre réduit d'écoles destinées aux élèves appartenant aux minorités nationales (il y a seulement quelques écoles russes et aucune pour les autres minorités nationales) ainsi que de classes avec enseignement dans ou d'une langue minoritaire...

Chypre

[article 5] 29. ...Le Comité consultatif relève que les dirigeants de la communauté maronite ont demandé à plusieurs reprises à disposer de leurs propres écoles et secteurs de logement ou villages. Il se félicite donc de la récente décision prise par le gouvernement de créer une école élémentaire pour les Maronites. Le Comité souhaite que les autorités chypriotes adoptent d'autres mesures destinées à préserver et à développer la culture et l'identité des Maronites.

3. *Recommandation concernant la reconnaissance des écoles des minorités*

-

4. *Augmentation du financement de l'enseignement pour les minorités*

Autriche

[En examinant l'article 6] 35. ... De l'avis du Comité consultatif, il est en effet important que les autorités intensifient leur politique d'intégration et qu'elles se donnent les moyens de mettre en œuvre les mesures nécessaires en matière d'égalité des chances dans l'enseignement pour les immigrés et de promotion des langues car de telles mesures sont essentielles pour combattre efficacement le racisme, la xénophobie et la discrimination.

[article 13] 60. En ce qui concerne les possibilités d'enseignement offertes à Vienne pour les personnes appartenant aux autres minorités nationales, le Comité consultatif note qu'il existe encore des besoins qui ne sont pas satisfaits. Les autorités autrichiennes devraient accorder une attention accrue à cette question, par exemple en subventionnant davantage des écoles privées offrant de telles formes d'enseignement, en particulier pour les Hongrois, considérés comme une minorité autochtone à Vienne, et pour les Croates.

Arménie

63. ...S'agissant des personnes appartenant à des minorités nationales, le Comité consultatif est préoccupé par l'absence, hormis la garantie générale précitée, d'une politique active de l'Etat à leur égard et par l'insuffisance sinon l'absence complète de soutien étatique à leurs initiatives en matière d'enseignement...

104. Le Comité consultatif *constate* avec préoccupation l'absence d'une politique active de l'Etat à l'égard des personnes appartenant aux minorités nationales en matière

d'éducation, ainsi que l'insuffisance du soutien qui est accordé par l'Etat à leurs initiatives.

République tchèque

[article 4] Le Comité des Ministres *conclut* que les inégalités socio-économiques entre la population majoritaire et les Rom restent considérables dans les domaines de l'éducation, de l'emploi et du logement et *recommande* que la République tchèque prête une attention suffisante et accorde les ressources nécessaires à la mise en œuvre des plus récentes initiatives visant à promouvoir l'égalité pleine et effective...

Estonie

46. Les contacts entre les élèves des écoles dispensant un enseignement en langue minoritaire et ceux fréquentant les écoles où l'enseignement est dispensé en estonien sont malheureusement limités. ... il espère que les initiatives mises en œuvre pour y palier bénéficieront de ressources appropriées.

Allemagne

[en examinant l'article 5, sans pour autant discuter de l'éducation, ...note des divergences de financement envers différents groupes minoritaires, ... exprime l'espoir que le que les contributions financières ne seront pas réduites à l'avenir (pas de baisse du financement tout au moins – également concernant la Finlande) et souligne le besoin d'égalité pour le financement . En particulier,] 28. En ce qui concerne le soutien octroyé par l'Etat fédéral aux Rom/Sinti, le Comité consultatif estime que le gouvernement allemand devrait s'assurer que toutes les demandes de soutien financier émanant des différentes organisations représentant les personnes appartenant à ce groupe sont soigneusement examinées.

Moldova

[article 4] 35. Reconnaissant l'ampleur des difficultés auxquelles sont confrontées les personnes appartenant à la minorité rom, le Comité consultatif est d'avis que cette situation, reconnue par le gouvernement, requiert la planification et l'application de mesures spéciales, assorties de moyens financiers adéquats...

[article 12] 75. Le Comité consultatif note que, dans ces conditions marquées par le caractère très limité des ressources...

77. Le Comité consultatif souhaite également attirer l'attention du gouvernement sur [la qualité médiocre de l'éducation pour les Rom]. Le Comité consultatif estime que les efforts entrepris jusqu'à présent dans ce domaine sont insuffisants et que des progrès substantiels peuvent être réalisés grâce à des programmes éducatifs spéciaux, au dialogue avec les familles et à un financement direct.

Norvège

[article 4] 25. ... Le plan d'action du gouvernement contre le racisme et la discrimination pour les années 2002 à 2006 contient des initiatives importantes dans des domaines tels que l'éducation ... Le Comité consultatif estime essentiel que les autorités allouent des ressources suffisantes ...

[article 12] 55. S'agissant de la formation des enseignants, le Comité consultatif note que le manque d'enseignants qualifiés à même d'enseigner le finnois est identifié comme un problème, tant par les autorités que par les représentants de la minorité kven. Tout en reconnaissant que certaines mesures ont été prises pour faire face à ces insuffisances, le Comité consultatif encourage les autorités à intensifier ces efforts et à allouer des ressources suffisantes aux initiatives afférentes.

95. Le Comité consultatif *constate* qu'il y a un manque d'enseignants qualifiés capables d'enseigner le finnois et *considère* que les autorités devraient intensifier leurs efforts et allouer les ressources suffisantes aux initiatives dans ce domaine.

Roumanie

[article 4] 25 ...«Plan national pour l'amélioration de la situation des communautés rom dans le domaine social, médical et de l'enseignement» (ci-après : le Plan), est ambitieuse. Il est important que ce Plan puisse compter à l'avenir sur des ressources suffisantes...

République slovaque

41. Le Comité consultatif salue le fait que le Ministère de l'Éducation examine actuellement [des plans prévoyant l'introduction d'une composante multiculturelle et multiethnique dans le programme scolaire]Le Comité consultatif exprime l'espoir que ces plans seront réalisés et que des ressources adéquates seront affectées à leur mise en œuvre.

Ukraine

59. ...l'accès aux manuels scolaire demeure une question préoccupante, notamment pour les Tatars de Crimée, et le Comité consultatif considère qu'il est important de remédier aux insuffisances qui subsistent et de prévoir un financement suffisant à cet effet.

Royaume-Uni

[en examinant l'article 4] 36. ... en reconnaissant les circonstances particulières qui ont abouti à cette situation, le Comité consultatif estime que le gouvernement devrait rechercher en consultation avec les intéressés, une approche plus intégrée du logement et de l'éducation, visant à renforcer les relations entre les deux communautés. Le Comité consultatif reconnaît en ce sens qu'il s'avérerait nécessaire de débloquer des moyens financiers supplémentaires afin d'encourager une approche plus intégrée.

111. Le Comité consultatif *constate* que de nombreux lotissements et écoles en Irlande du Nord sont répartis selon les communautés religieuses et *considère* que le Royaume-Uni devrait examiner la nécessité de débloquer des moyens financiers supplémentaires pour traiter de cette question ainsi que rechercher, avec les intéressés, une approche plus intégrée du logement et de l'éducation, visant à renforcer les relations entre les deux communautés.

5. *Seuil/facteur temps (« implantation traditionnelle et substantielle »)*

Albanie

[Article 14] 106 ...Il *considère* toutefois que les autorités albanaises devraient examiner, avec les intéressés, les demandes d'ouverture d'écoles et de classes supplémentaires pour les minorités grecque, macédonienne et monténégrine dans et en dehors de ces zones précédemment classées «zones de minorités».

Arménie

[Article 14] ...Le Comité consultatif estime cependant que cette disposition manque de clarté (s'agissant notamment du nombre d'élèves appartenant aux minorités nationales à partir duquel une telle éducation est possible) et encourage les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires, y compris sur le plan législatif, afin de préciser les conditions dans lesquelles le droit ci-dessus mentionné peut être exercé.

Autriche

[Article 14] 63 ...le Comité consultatif rappelle que les écoles offrant un enseignement bilingue allemand-slovène ont non seulement une vocation pédagogique, mais qu'elles contribuent aussi, par leur existence, à la préservation de l'identité slovène en Carinthie. Il estime par conséquent que, lorsqu'il s'agit de statuer sur leur maintien ou sur leur fermeture, il convient d'accorder une attention toute particulière à ce facteur plutôt que de se fonder uniquement sur les effectifs minimaux applicables, de façon générale, à toutes les écoles.

96. Le Comité consultatif *constate* que...lorsque qu'il s'agit de statuer sur le maintien ou la fermeture d'écoles, d'accorder une attention toute particulière au fait que les établissements slovènes contribuent, par leur existence même, à la préservation de l'identité slovène en Carinthie, plutôt que de se fonder uniquement sur les effectifs minimums applicables à l'ensemble des établissements.

Croatie

[Article 14] 51. ...Le Comité consultatif ... regrette cependant que la loi n'aille pas au-delà de cette règle générale en spécifiant des critères numériques ou autres clairs qui favoriseraient l'introduction de l'enseignement dans des langues minoritaires ...

52 ...De l'avis du Comité consultatif, il est donc nécessaire d'examiner dans quelle mesure le statut actuel de cette langue [Rom] dans le système éducatif croate répond aux aspirations des personnes appartenant à cette minorité nationale. Cet examen permettrait de déterminer si des mesures supplémentaires sont nécessaires pour garantir l'existence de conditions appropriées pour apprendre la langue des Rom ou pour recevoir un enseignement dans cette langue.

Allemagne

[Article 14] 59/60 ...Compte tenu de leur présence historique, ces écoles ont non seulement une vocation pédagogique, mais elles contribuent aussi, par leur existence, à l'expression de l'identité sorabe dans les aires d'implantation traditionnelle de cette minorité. Dans ces conditions, le Comité consultatif estime qu'il y a des motifs de très

vive préoccupation suite à la décision ... de fermer la 5^e classe de langue Sorabe ... Il apparaît que cette décision est motivée par le fait que le nombre d'élèves inscrits ne dépassait pas 17, alors que le nombre minimal requis, pour maintenir une classe dans l'Etat libre de Saxe, est de 20.... Le Comité consultatif note que l'exigence d'un nombre minimal de 20 élèves pour maintenir une classe dispensant un enseignement dans une langue minoritaire est très élevé du point de vue de l'article 14 de la Convention-cadre. Outre le fait que la commune de Crostwitz se situe dans une aire géographique d'« implantation traditionnelle » de la minorité sorabe au sens de cette disposition, il convient de souligner que non seulement les parents des élèves concernés, mais aussi le conseil sorabe du parlement saxon, certaines autorités communales et, entre autres, l'association faitière des sorabes se sont vivement opposés à cette fermeture, ce qui indique qu'il existe une demande suffisante pour son maintien.

Suède

[Article 14] 57/58. ...impose aux communes, dans certaines conditions, de proposer l'enseignement de toute langue maternelle comme discipline si au moins 5 élèves le demandent ou, dans le cas du sâme, du meänkieli et du romani chib, si un ou plusieurs élèves le demandent ...Le Comité Consultatif se félicite de ce que ces dispositions prévoient un seuil numérique peu élevé. Il note toutefois que l'obligation des communes d'assurer un enseignement de la langue maternelle est subordonnée à la disponibilité d'enseignants ... Cette condition a un effet négatif sur l'impact et la portée des garanties en question, du fait notamment de la pénurie actuelle d'enseignants (voir les commentaires relatifs à l'article 12). C'est pourquoi le Comité consultatif considère que la Suède devrait envisager de modifier les paragraphes susmentionnés sur la disponibilité d'enseignants dans la mesure où ils concernent les langues des minorités nationales.

Suisse

[Article 14] 69. ...Le Comité consultatif ...encourage dès lors les autorités concernées, lorsqu'elles sont amenées à autoriser ou non la scolarisation d'élèves dans des communes voisines offrant un enseignement dans la langue minoritaire ... à examiner s'il existe une demande suffisante ...

Ukraine

[article 14] ...[une politique] qui prévoit la création de classes ou de groupes ayant une langue minoritaire comme langue d'enseignement si 8 à 10 parents (zones non rurales) ou 5 parents (zones rurales) le demandent. Le Comité consultatif considère que, dans la mesure où ce seuil implique que les autorités sont tenues d'organiser un tel enseignement, cette mesure constitue une interprétation louable de l'expression « demande suffisante » contenue dans l'article 14, paragraphe 2, de la Convention-cadre.

65. ...le seuil précité doit être appliqué de manière égale...Le Comité consultatif considère que les autorités ukrainiennes doivent conserver le critère de la « demande suffisante » comme critère principal de l'introduction de l'enseignement d'une langue minoritaire, et non la composition ethnique de la région en question

67. ...Le Comité consultatif est conscient des contraintes économiques dans ce domaine mais encourage les autorités concernées à appliquer la disposition précitée concernant l'introduction de l'enseignement dans une langue minoritaire chaque fois que le seuil fixé est atteint.

Royaume-Uni

[article 14] Tout en reconnaissant la faiblesse de la demande d'apprentissage de langues ethniques minoritaires ou d'enseignement dans ces langues, le Comité consultatif encourage le gouvernement à adopter une approche plus active...

6. Minorité au sein d'une minorité

Finlande

[article 14] 46. ...cette province [Åland] ne connaît pas d'enseignement en finlandais ... encore que cette langue [finlandais] soit apprise dans les établissements publics en tant que branche. ... le Comité consultatif est d'avis qu'il serait utile d'examiner dans quelle mesure le statut actuel de la langue finnoise dans le système scolaire des îles Åland répond aux aspirations de sa population d'expression finnoise ...

Suisse

[article 14] 69. ...[Le Tribunal fédéral suisse] ...paraît désormais accorder davantage de poids à la liberté de la langue par rapport à l'autonomie cantonale en matière linguistique et l'intérêt public lié à la stricte sauvegarde de l'homogénéité linguistique des régions. C'est ainsi que ...des élèves ont été autorisés à suivre l'enseignement dans la langue minoritaire offert par une commune voisine lorsque leurs parents étaient disposés à assumer tous les frais d'écologie ...Le Comité consultatif considère néanmoins que, dans ce domaine, la jurisprudence la plus récente ... se concilie mieux avec les exigences de l'article 14, paragraphe 2 ... Il [Le Comité consultatif] encourage dès lors les autorités concernées, lorsqu'elles sont amenées à autoriser ou non la scolarisation d'élèves dans des communes voisines offrant un enseignement dans la langue minoritaire, à s'inspirer de la Convention-cadre et, en particulier, à examiner s'il existe une demande suffisante ...

7. Egalité de protection

Arménie

63. ...D'après les représentants des minorités nationales, les autorités comptent beaucoup sur l'action des personnes concernées et sur le soutien des Etats-parents. Dans ce contexte, le Comité consultatif note les difficultés considérables rencontrées dans ce domaine par les Yézides et les Assyriens qui ne disposent pas de l'aide d'un Etat-parent. Tout en étant conscient des difficultés économiques sérieuses rencontrées par le pays, il encourage le gouvernement à s'engager davantage dans ce domaine, à travers des mesures concrètes de soutien, de manière à permettre à ces personnes de bénéficier de leur droit à l'éducation et à favoriser la connaissance de leurs cultures, histoires, langues et traditions ainsi que de celles de la majorité.

64. ...D'après certaines sources, à l'insuffisance ou l'absence de soutien étatique, qui ne peut pas être comblée par l'aide d'un Etat-parent, s'ajoute un taux élevé d'absentéisme scolaire, dû en partie à des raisons économiques et en partie à l'attitude discriminatoire de certains élèves et professeurs. Le Comité consultatif est d'avis que les autorités devraient examiner cette situation et prendre toutes les mesures nécessaires afin d'éliminer les insuffisances constatées.

68. Le Comité consultatif relève avec satisfaction que, vu leur expérience positive dans ce domaine, les autorités ont annoncé leur intention de renforcer la coopération bilatérale dans le domaine de l'éducation avec les Etats-parents de certaines minorités nationales d'Arménie. Elles comptent ainsi élargir les possibilités offertes aux personnes appartenant à ces minorités dans le domaine de l'éducation, notamment en ce qui concerne les manuels scolaires et la formation des enseignants.

69. Le Comité consultatif encourage les autorités arméniennes à mettre en œuvre sans tarder les mesures mentionnées,

76. Le Comité consultatif rappelle que les Assyriens et les Yézides, ne disposant pas d'un Etat-parent, se trouvent dans une situation désavantagée dans ce domaine, et encourage vivement les autorités à prendre des mesures supplémentaires à leur égard, permettant de les soutenir dans la préservation et l'affirmation de leur identité linguistique.

Moldova

116. ...Le Comité consultatif *considère* qu'il faudrait veiller à ce que toutes les minorités nationales, en particulier celles qui sont numériquement moins importantes et celles qui ne peuvent pas disposer du soutien d'un Etat-parent, bénéficient équitablement de l'attention du gouvernement dans la réalisation des programmes spécifiques préparés dans ce domaine.

Norvège

[article 14] 58. ...Le Comité consultatif note que la législation en question limite le droit de recevoir une instruction en finnois aux élèves « d'origine kven-finnoise ». Le Comité consultatif s'interroge sur l'opportunité de maintenir une telle restriction du champ d'application du droit en question et note que si elle était mise en œuvre, cette limitation de la portée du droit entraînerait certaines difficultés pratiques, notamment parce qu'aucun système en place ne permet de déterminer si les personnes concernées sont de cette origine.

Fédération de Russie

[article 4] 36. Le Comité consultatif constate avec une préoccupation particulière que les personnes appartenant à des minorités nationales sont affectées d'une manière disproportionnée par les insuffisances du système d'enregistrement du lieu de résidence. ... Le Comité consultatif reconnaît que certaines mesures importantes ont été prises pour lutter contre ces pratiques, mais estime qu'il faut les étendre et les appliquer avec plus de vigueur. Il faut souligner que les insuffisances du système d'enregistrement non seulement posent des problèmes par rapport à l'article 4 de la

Convention-cadre, mais font aussi obstacle à l'application d'autres articles de la Convention-cadre étant donné que l'accès à l'éducation et d'autres droits ont parfois été, de fait, subordonnés à l'enregistrement des personnes concernées.

[article 12] 90. ...Le Comité consultatif note avec préoccupation l'existence dans un certain nombre de régions de graves problèmes en ce qui concerne l'égalité des chances en matière d'accès à l'éducation pour les personnes appartenant à des minorités nationales. Le problème semble particulièrement aigu dans le cas des populations déplacées...

91. ...le Comité consultatif est vivement préoccupé par les mesures prises par certaines autorités locales et régionales pour restreindre l'accès de personnes appartenant à des minorités nationales aux possibilités d'éducation existant dans la localité en question. Le Comité consultatif se réfère en particulier aux tentatives pour lier l'accès à l'éducation à l'enregistrement du lieu de résidence, ... Il est essentiel que ce type de pratique ne soit aucunement toléré, ni en droit ni en fait, par les autorités fédérales, régionales et locales.

[article 14] 93. Le Comité consultatif dispose que [législation nationale] que les ressortissants de la Fédération de Russie ont le droit de choisir librement la langue dans laquelle sont élevés et éduqués leurs enfants et le droit de bénéficier d'un enseignement général élémentaire dans leur langue maternelle, ainsi que celui de choisir la langue dans laquelle l'enseignement est dispensé, dans les limites de ce qui est offert par le système éducatif. Cet article dispose, de plus, que le droit des ressortissants de la Fédération de Russie à un enseignement de la langue maternelle est assuré par la création du nombre nécessaire d'établissements d'enseignement, classes ou groupes, ainsi que par la mise en place des conditions nécessaires à leur fonctionnement...

94. Le Comité consultatif estime que les principes susmentionnés reflètent d'une manière générale les droits garantis par l'article 14 de la Convention-cadre.

Ukraine

[article 14 para. 65, le critère de citoyenneté prévu par la législation nationale n'a pas fait l'objet de commentaire]. Le Comité consultatif considère que les autorités ukrainiennes doivent conserver le critère de la « demande suffisante » comme critère principal de l'introduction de l'enseignement d'une langue minoritaire, et non la composition ethnique de la région en question.

8. *Enseignement supérieur*

Albanie

61. ...Le Comité consultatif est par conséquent d'avis que les autorités devraient examiner davantage la possibilité d'étendre l'enseignement pour ces autres minorités au niveau universitaire.

105. Le Comité consultatif *considère* que les autorités albanaises pourraient examiner, de manière plus approfondie, la possibilité d'étendre l'enseignement des langues minoritaires nationales au niveau universitaire.

Allemagne

[article 14] 61...le Comité consultatif estime néanmoins qu'il est important de prendre en compte les soucis exprimés par certains représentants de la minorité sorabe relatifs à l'impérieuse nécessité d'offrir, à l'université de Leipzig, une formation de qualité suffisante également en bas-sorabe.

Roumanie

55. ...Le Comité consultatif se réjouit de la poursuite du dialogue entre les autorités roumaines et les intéressés qui est nature à favoriser l'émergence d'une solution qui répondrait aux aspirations des minorités hongroise et allemande dans le domaine de l'enseignement supérieur.

République slovaque

[article 14] 45. ... propositions existantes prévoyant la création d'un département pour la formation des enseignants de langue hongroise à l'Université Constantin, à Nitra, mais aussi en prenant en compte les besoins des personnes appartenant à d'autres minorités souhaitant recevoir une éducation dans leur langue.

9. *Accès/fréquentation/scolarité obligatoire*

Italie

55. ...Les difficultés de transport auxquelles sont confrontés les élèves rom vivant dans des camps éloignés des écoles, ainsi que la situation financière précaire dans laquelle se trouvent de nombreux parents, sont également des facteurs d'absentéisme sur lesquels il convient d'agir. ... Le Comité consultatif estime néanmoins que les autorités italiennes devraient redoubler d'efforts dans ce domaine.

Suède

59. ...Dans de nombreux cas, l'enseignement de la langue maternelle est organisé en dehors des heures de classe et il impose des trajets supplémentaires aux élèves qui doivent souvent se rendre dans une autre école à cette fin. Les parents et les élèves ne sont pas toujours bien informés de leurs droits dans ce domaine, ... Les autorités devraient donc rechercher de nouvelles solutions dans ce domaine afin d'améliorer la mise en oeuvre de l'article 14 de la Convention-cadre.

10. Exclusion, ségrégation, intégration et insertion

Autriche

[en examinant l'article 6] 35 ... Le Comité consultatif salue les mesures prises par les autorités en faveur de l'intégration des enfants d'immigrés et de réfugiés dans les écoles, en particulier les mesures destinées à promouvoir la langue maternelle et un enseignement interculturel, et les encourage, de façon générale, à renforcer ces mesures...

[article 12] 93. Le Comité consultatif *constate* qu'il n'y a plus de Rom dans les écoles ...mais qu'il existe encore une forte demande relative à des mesures éducatives supplémentaires pour des Rom ... Le Comité consultatif *considère* que les autorités devraient renforcer leurs mesures de soutien en la matière afin de promouvoir une véritable égalité des chances dans l'accès à l'éducation à tous les niveaux.

Croatie

49. Tout en reconnaissant qu'il ne semble pas y avoir de ségrégation massive des enfants roms au sein du système scolaire croate, le Comité consultatif s'inquiète de quelques rapports signalant que, dans certaines écoles, ces enfants sont mis dans des classes séparées et que les locaux et installations scolaires sont organisés et gérés d'une manière qui semble différencier les élèves rom. Le Comité consultatif souligne que la scolarisation d'enfants dans des classes spéciales et distinctes devrait intervenir uniquement en cas de nécessité, et toujours après réalisation de tests méthodiques, objectifs et approfondis. Il soutient les services du Médiateur dans leurs efforts pour étudier la situation et veiller à ce que les enfants rom puissent accéder aux classes normales dans les mêmes conditions que les autres enfants et qu'ils aient la possibilité de continuer à fréquenter ces classes. Le Comité consultatif est conscient des réserves émises par certains Rom concernant l'intégration d'écoliers rom dans des classes normales et soutient les efforts tendant à impliquer les parents et les organisations rom dans le processus visant à remédier à la situation actuelle. Le Comité consultatif estime que l'une des solutions pour parvenir à cet objectif est de faire en sorte que le système scolaire reflète et prenne pleinement en compte la culture et la langue de la minorité concernée, comme le préconisent les principes énoncés dans la Recommandation n° (2000)4 du Comité des Ministres sur l'éducation des enfants rom/tsiganes en Europe. Le Comité consultatif note que le Gouvernement croate a adopté en juillet 1998 un « Programme d'intégration des enfants rom dans le système scolaire et éducatif », qui comporte plusieurs idées utiles de ce point de vue. Le texte de ce programme semble cependant assez superficiel et le Comité consultatif estime que la Croatie doit continuer à développer, mettre en œuvre et évaluer les mesures visant à améliorer le statut des Rom dans le système éducatif.

République tchèque

61. ...Le Comité consultatif souligne que la scolarisation d'enfants dans de tels établissements devrait intervenir uniquement en cas d'absolue nécessité, et après réalisation de tests méthodiques, objectifs et approfondis.

Estonie

[article 14] 50. ...le Comité consultatif souligne que la réforme doit être mise en œuvre d'une façon qui contribue à l'intégration, non à l'assimilation, des personnes appartenant à des minorités nationales.

Finlande

37. ...Le Comité consultatif souligne que cette solution ne devrait être adoptée qu'en cas d'absolue nécessité et sur la seule base de tests méthodiques, objectifs et approfondis.

Le Comité des Ministres *recommande* à la Finlande de n'adopter cette solution qu'en cas d'absolue nécessité et sur la seule base de tests méthodiques, objectifs et approfondis. Le Comité consultatif *recommande* aussi à la Finlande de réfléchir éventuellement à d'autres mesures permettant aux enfants de rester dans les classes normales.

Hongrie

41. ...Le Comité consultatif souligne que la scolarisation d'enfants dans de tels établissements devrait intervenir uniquement en cas d'absolue nécessité, et après réalisation de tests méthodiques, objectifs, approfondis et évitant les pièges des questions partiales d'un point de vue culturel.

Norvège

54. ...Le Comité consultatif est d'avis que les autorités devraient poursuivre leurs efforts visant à mieux prendre en compte la culture itinérante ainsi que les besoins et traditions spécifiques des Romanichels et des Rom en vue de promouvoir leur accès équitable à tous les niveaux d'éducation

94. Le Comité consultatif *estime* que le système éducatif semble ne pas prendre en compte comme il se doit la culture itinérante des Romanichels et des Rom et *considère* que les autorités devraient poursuivre leurs efforts visant à mieux prendre en compte la culture et les besoins spécifiques des Romanichels et des Rom, s'il y a lieu.

République slovaque

39. ...Le Comité consultatif souligne que la scolarisation d'enfants dans de tels établissements devrait intervenir uniquement en cas de nécessité, et toujours après réalisation de tests méthodiques, objectifs et approfondis.

Le Comité des Ministres *conclut* qu'un pourcentage élevé d'enfants rom sont placés dans des établissements scolaires «spécialisés», censés accueillir des enfants handicapés mentaux. Or, il apparaît que bon nombre d'entre eux, loin de souffrir d'un quelconque handicap mental, sont en réalité placés dans ces établissements en raison de

différences linguistiques et culturelles réelles ou supposées entre les Rom et les membres de la majorité. Le Comité des Ministres *conclut* qu'une telle pratique n'est pas compatible avec la Convention-cadre. Le Comité des Ministres *recommande* que la Slovaquie mette au point de nouvelles mesures pour garantir aux enfants rom l'égalité d'accès aux établissements scolaires et la possibilité d'y suivre l'enseignement ordinaire.

Suède

53. Le Comité consultatif a reçu des informations selon lesquelles, dans certaines communes, les mesures prises à l'égard des enfants rom ont conduit à la création de classes spéciales pour les élèves rom, souvent avec le soutien de certains parents rom. Le Comité consultatif considère que, même quand ces initiatives sont conçues pour apporter un soutien scolaire supplémentaire aux élèves concernés, le fait de consacrer des classes spéciales à une minorité nationale (plutôt que, par exemple, l'enseignement dans/de leur langue et de leur culture) risque de défavoriser les enfants concernés et de contrevenir à la mise en oeuvre de l'article 12 et au principe du dialogue interculturel énoncé à l'article 6 de la Convention-cadre. Le Comité consultatif estime qu'il est important que les autorités analysent attentivement les situations locales et qu'elles prennent des mesures supplémentaires, en concertation avec les personnes concernées, afin de permettre et d'encourager les enfants rom à rester dans des classes normales ...

Royaume-Uni

[article 4] 36. ...Tout en reconnaissant les circonstances particulières qui ont abouti à cette situation, le Comité consultatif estime que le gouvernement devrait rechercher en consultation avec les intéressés, une approche plus intégrée du logement et de l'éducation, visant à renforcer les relations entre les deux communautés.

111. Le Comité consultatif *constate* que de nombreux lotissements et écoles en Irlande du Nord sont répartis selon les communautés religieuses et *considère* que le Royaume-Uni devrait examiner la nécessité de débloquer des moyens financiers supplémentaires pour traiter de cette question ainsi que rechercher, avec les intéressés, une approche plus intégrée du logement et de l'éducation, visant à renforcer les relations entre les deux communautés.

[article 12] 84. Le Comité consultatif est d'avis que les enfants des Gens du Voyage irlandais ont besoin du contact avec des enfants issus de milieux différents et que le fait de les placer dans une école séparée est préoccupant du point de vue de l'application de l'article 12. Les réticences des parents à envoyer leurs enfants dans d'autres écoles primaires de la région semblent indiquer un manque de confiance dans le système éducatif. Le Comité consultatif considère que les autorités devraient remédier à ce manque de confiance, en vue de permettre aux enfants des Gens du Voyage irlandais et aux enfants sédentaires d'être scolarisés ensemble, dans l'intérêt de tous à long terme.

123. Le Comité consultatif *constate* que la majorité des jeunes enfants des Gens du Voyage irlandais à Belfast sont scolarisés séparément dans une seule école primaire, en partie à cause des craintes des Gens du Voyage irlandais et de leurs enfants concernant les risques d'actes d'intimidation racistes ou de brimades dans d'autres écoles

primaires. Le Comité consultatif *constate* que, dans la mesure du possible, il est dans l'intérêt à la fois des enfants des Gens du Voyage irlandais et des enfants sédentaires d'être scolarisés ensemble dans un environnement intégré. Il *considère* que le Royaume-Uni devrait examiner les façons de répondre aux craintes de brimades et d'actes d'intimidation, de façon à encourager et à garantir un enseignement commun pour les enfants des Gens du Voyage irlandais et les enfants sédentaires à Belfast.

Acceptabilité

11. Un enseignement de qualité pour tous

Moldova

77. Le Comité consultatif souhaite également attirer l'attention du gouvernement sur les importants taux d'absentéisme et d'illettrisme existant parmi les Rom, ainsi que sur des problèmes plus spécifiques, tels que l'absence de manuels, l'absence d'enseignants rom et l'inexistence d'écoles maternelles dans certains villages habités essentiellement par les Rom. Le Comité consultatif estime que les efforts entrepris jusqu'à présent dans ce domaine sont insuffisants ...

Suède

[article 14] 59. Le Comité consultatif note que, même dans les communes qui ont organisé un enseignement de la langue maternelle, la durée de l'enseignement est en général extrêmement limitée (une à deux heures par semaine) et que souvent, cet enseignement n'est pas perçu comme faisant partie intégrante de l'instruction des élèves concernés...Les autorités devraient donc rechercher de nouvelles solutions dans ce domaine afin d'améliorer la mise en oeuvre de l'article 14 de la Convention-cadre, ainsi que le mode de diffusion de l'information sur les droits en question.

12. Contenu (promotion de contenus et de formes interculturels)

a. Refléter l'égalité culturelle dans les contenus pédagogiques

Arménie

105. Le Comité consultatif *constate* avec préoccupation le manque de professeurs, de programmes d'études spécifiques, de manuels pour les écoles dispensant un enseignement dans ou des langues minoritaires.

Finlande

36. ...le Comité consultatif considère qu'il est important que la Finlande fasse en sorte que les manuels et le système éducatif en général fournissent des informations adéquates sur les minorités, y compris sur leur culture et leur langue.

Italie

53. Le Comité consultatif ...exprime le vœu que les autorités tireront le plus grand profit de cette loi pour accroître la composante multiculturelle et multiethnique des programmes scolaires et pour faciliter l'acquisition et/ou la publication de manuels scolaires. Plus généralement, le Comité consultatif espère que les efforts de

sensibilisation aux cultures minoritaires seront intensifiés tant au profit de la majorité que des minorités.

Roumanie

53. ...l'insuffisance des manuels en langues minoritaires et la pénurie d'enseignants qualifiés demeurent la règle pour certaines minorités... Le Comité consultatif estime que cette question devrait être réexaminée de façon à ce que les minorités concernées disposent des manuels et enseignants nécessaires.

I. FORMATION / ET AUTRES D'ENSEIGNANTS REELLEMENT MULTICULTURELS

Roumanie

58. ...Une plus grande tolérance de la part des enseignants à l'égard de la communauté rom, son mode de vie et ses métiers traditionnels devrait être encouragée.

II. MEILLEURE ADEQUATION INTERCULTURELLE DES PROGRAMMES EDUCATIFS / PEDAGOGIQUES

Albanie

57. ...le Comité consultatif se félicite d'apprendre que la révision des programmes et des manuels scolaires est envisagée. ...Le Comité consultatif souligne l'importance de ces changements, non seulement pour une meilleure compréhension des minorités nationales, mais aussi pour veiller à ce que tous les stéréotypes relatifs aux minorités nationales soient supprimés de l'ensemble du matériel pédagogique.

102. Le Comité consultatif *constate* qu'une attention accrue devrait être accordée à la protection de la culture, l'histoire et la langue des minorités nationales dans les écoles et il *considère* que cette question devrait être examinée de manière plus approfondie dans le cadre d'une révision future des programmes et des manuels scolaires.

60. ...des programmes d'aide spéciaux pour les enfants rom devraient être développés dans les écoles pour prêter assistance à ceux rencontrant des difficultés

Autriche

[article 5] 26. Les minorités tchèque et slovaque, situées principalement à Vienne et dont l'importance numérique est relativement faible, rencontrent de sérieuses difficultés à préserver et à développer leur patrimoine culturel et linguistique. Il est donc essentiel que les autorités adoptent des mesures supplémentaires de nature à permettre à ces minorités de maintenir leur identité, en particulier dans le domaine de l'enseignement (voir les commentaires relatifs à l'article 13).

[article 6] 31. ...le Comité consultatif considère que les autorités devraient poursuivre leurs efforts en matière de sensibilisation à la culture des Rom dans de nombreux domaines, en particulier dans celui de l'enseignement...

35. ...Le Comité consultatif salue les mesures prises par les autorités en faveur de l'intégration des enfants d'immigrés et de réfugiés dans les écoles, en particulier les

mesures destinées à promouvoir la langue maternelle et un enseignement interculturel, et les encourage, de façon générale, à renforcer ces mesures...

[article 12] 56. ...Le Comité consultatif exprime le vœu que les autorités continueront à l'avenir leurs efforts tendant à accroître la composante multiculturelle et multiethnique des programmes scolaires, en particulier hors des aires traditionnelles d'implantation autochtone des minorités nationales...

92. ...les autorités devraient poursuivre leurs efforts pour développer les éléments multiculturels et multiethniques des programmes scolaires, notamment en dehors des aires d'implantation autochtone des minorités nationales.

Chypre

[en examinant l'article 6] Le Comité des Ministres ...*recommande* également au gouvernement d'accroître la sensibilisation aux cultures minoritaires et leur compréhension dans le domaine de l'enseignement.

République tchèque

[en examinant l'article 6] 36. Le Comité consultatif note qu'un certain nombre de mesures ont été prises au cours des dernières années dans le cadre du système éducatif en vue de sensibiliser davantage les élèves et les étudiants à l'histoire, à la culture et aux traditions des Rom et il encourage le gouvernement tchèque à continuer à les mettre en œuvre de manière résolue. Le Comité consultatif estime souhaitable que ces efforts soient étendus hors du système éducatif et à l'ensemble des minorités nationales.

[article 12] Le Comité des Ministres *conclut* que, ...on accorde en République tchèque trop peu d'attention dans l'enseignement scolaire à la culture, à l'histoire et à la langue des minorités nationales et *recommande* aux autorités tchèques de redoubler d'efforts dans ce domaine.

Estonie

Le Comité des Ministres *conclut* que le programme d'enseignement national souligne l'importance de l'identité de tous les groupes ethniques vivant en Estonie, et *recommande* que ce principe soit totalement mis en œuvre et fasse également l'objet de l'attention voulue dans le cadre du programme national d'intégration.

Finlande

[article 14] 43. En ce qui concerne les écoles de langue russe en Finlande, le Comité consultatif se félicite de l'intérêt manifesté par une grande partie de la population à ces institutions; la preuve en est que la majorité des élèves de l'école publique finlando-russe d'Helsinki sont des élèves de langue finnoise apprenant le russe comme langue étrangère. Le Comité consultatif souligne toutefois que, au vu de cette situation, les programmes des établissements concernés devraient également tenir compte des besoins des élèves dont le russe est la langue maternelle.

Allemagne

[en examinant l'article 6] 33. ... le Comité consultatif considère que les autorités allemandes devraient intensifier leurs efforts en matière de sensibilisation aux cultures minoritaires dans de nombreux domaines, en particulier dans celui de l'enseignement.

[article 12] 55. ...Le Comité consultatif exprime le vœu que les autorités poursuivront leurs efforts tendant à accroître la composante multiculturelle et multiethnique des programmes scolaires, y compris hors des aires traditionnelles d'implantation des minorités nationales.

Italie

[en examinant l'article 6] 35. ...La sensibilisation aux cultures minoritaires et leur compréhension pourraient également être améliorée dans le domaine de l'enseignement.

[article 12] 55. ...le Comité consultatif est d'avis que, d'une façon générale, l'instruction publique devrait valoriser davantage la langue et la culture de la minorité rom ...

Romania

54. ...Le Comité consultatif considère que les autorités roumaines devraient explorer, en consultation avec les représentants des minorités nationales, de quelle façon l'enseignement de l'histoire pourrait être aménagé de façon à mieux concourir au dialogue interculturel que la Convention-cadre vise à promouvoir.

59. ...le Comité consultatif note que le système éducatif devrait prendre pleinement en compte la langue et la culture de la minorité rom ...

République slovaque

40. ... Il note que, dans cette optique, le système éducatif doit prendre pleinement en compte la langue et la culture de la minorité en question,...

41. Le Comité consultatif salue le fait que le Ministère de l'Éducation examine actuellement des plans prévoyant l'introduction d'une composante multiculturelle et multiethnique dans le programme scolaire. Le Comité consultatif exprime l'espoir que ces plans seront réalisés et que des ressources adéquates seront affectées à leur mise en œuvre.

Suède

52. Le Comité consultatif se félicite du fait que les programmes du système de l'enseignement obligatoire (Lpo 94) et de l'enseignement non obligatoire énoncent que les écoles ont la responsabilité de veiller à ce que tous les écoliers terminant leurs études "aient des connaissances sur les cultures, les langues, les religions et l'histoire des minorités nationales"...

Suisse

[article 6] 42. ...le Comité consultatif considère que les autorités suisses devraient développer et lancer, en consultation avec les intéressés, de nouvelles mesures, en particulier dans le domaine scolaire et en matière d'information du public en général. Ces mesures devraient faire prendre conscience à la population que les gens du voyage font partie intégrante de la Suisse et qu'ils contribuent aussi, par leur culture et leur histoire, à l'enrichissement culturel du pays.

[article 12] 62. Le Comité consultatif encourage les autorités compétentes à faire des efforts pour refléter davantage, dans les programmes scolaires, l'histoire et les préoccupations de la communauté juive en Suisse ainsi que les phénomènes liés à l'antisémitisme.

63. ...le Comité consultatif rappelle que le système doit aussi prendre pleinement en compte la langue et la culture des gens du voyage, ...

III. REVISION, REEDITION ET / OU TRADUCTION DES MANUELS

Albanie

57. ...le Comité consultatif se félicite d'apprendre que la révision des programmes et des manuels scolaires est envisagée..Le Comité consultatif souligne l'importance de ces changements, non seulement pour une meilleure compréhension des minorités nationales, mais aussi pour veiller à ce que tous les stéréotypes relatifs aux minorités nationales soient supprimés de l'ensemble du matériel pédagogique...

102. Le Comité consultatif *constate* qu'une attention accrue devrait être accordée à la protection de la culture, l'histoire et la langue des minorités nationales dans les écoles et il *considère* que cette question devrait être examinée de manière plus approfondie dans le cadre d'une révision future des programmes et des manuels scolaires.

Autriche

55. En ce qui concerne la préparation de manuels scolaires, il semble qu'il y ait encore des besoins particulièrement importants en langue croate du Burgenland et le Comité consultatif ne peut qu'encourager les autorités fédérales et régionales à continuer à soutenir les démarches visant à développer et à produire de tels ouvrages en coopération avec les associations croates du Burgenland. Plus généralement, le Comité consultatif considère que les autorités devraient s'assurer que les besoins en manuels scolaires des personnes appartenant aux différentes minorités nationales sont satisfaits.

91. Le Comité consultatif *constate* qu'en ce qui concerne les manuels scolaires, il existe toujours des besoins particulièrement importants en langue croate du Burgenland. Il *considère* que les autorités fédérales et régionales devraient continuer à soutenir les démarches visant à développer et à produire de tels ouvrages, en coopération avec les associations croates du Burgenland. Plus généralement, le Comité consultatif *considère* que les autorités devraient s'assurer que les manuels destinés aux personnes appartenant aux diverses minorités nationales sont disponibles en nombre suffisant pour répondre aux besoins.

Croatie

Le Comité des Ministres *conclut* qu'il existe des initiatives importantes concernant la révision des manuels d'histoire par des experts indépendants, pour qu'ils cessent de véhiculer des stéréotypes négatifs sur les minorités nationales. Le Comité des Ministres *recommande* que les conclusions de ces expertises pouvant contribuer à la réalisation de cet objectif soient pleinement appliquées l'application intégrale.

Finlande

[article 14] 44. ...le Comité consultatif insiste aussi sur l'importance de l'existence d'un matériel pédagogique adéquat.

Hongrie

Le Comité des Ministres *conclut* qu'il demeure, pour un certain nombre de minorités, ...un manque d'enseignants qualifiés. ... Le Comité *recommande* à la Hongrie d'examiner de toute urgence cette question et d'intervenir pour remédier à de tels inconvénients, et aussi de veiller à ce que l'éventail de possibilités garanties en droit soit accessible en pratique.

Norvège

53. Le Comité consultatif a reçu des plaintes de la part des minorités nationales selon lesquelles les actuels manuels scolaires d'histoire, de même que d'autres manuels, ne contiendraient pas une information appropriée sur les différentes minorités nationales de Norvège. En même temps, le ministère concerné a fait savoir qu'il n'était pas en mesure de donner des informations sur la situation actuelle à cet égard, car le système d'agrément national des manuels utilisés dans les établissements d'enseignement primaire et secondaire a été aboli. Le Comité consultatif considère que les autorités concernées doivent accroître leur vigilance dans ce domaine et améliorer le suivi de la situation en vue de remédier à toute insuffisance qui pourrait exister.

93. Le Comité consultatif *constate* que les manuels scolaires ne contiennent pas d'informations appropriées sur les diverses minorités nationales existant en Norvège et que le ministère concerné ne peut pas fournir des informations sur la situation actuelle dans ce domaine. Il *considère* qu'il est nécessaire d'améliorer le suivi de cette situation afin de remédier aux éventuelles insuffisances.

Roumanie

[article 14] 64.Le Comité estime que le gouvernement devrait consulter ces minorités pour vérifier si la situation actuelle répond encore à leurs besoins. Il encourage également le gouvernement à faciliter les échanges de manuels scolaires et d'enseignants qualifiés, en ayant présent à l'esprit les expériences positives réalisées par les Bulgares et les Polonais dans ce domaine.

Fédération de Russie

88. Le Comité consultatif note que la faiblesse de l'offre de manuels scolaires est un obstacle pour l'enseignement de nombre des langues minoritaires de la Fédération de

Russie... Le Comité consultatif encourage les autorités à se pencher sur cette situation et à agir pour combler ces lacunes en s'appuyant sur l'expérience positive acquise en matière de coopération bilatérale ...

89. ...la façon dont les minorités sont présentées dans les manuels d'histoire et autres manuels, ...une vigilance constante est nécessaire pour continuer à améliorer la situation.

République slovaque

Le Comité des Ministres *conclut* que les efforts déployés pour faire en sorte que le système éducatif ne favorise pas l'association de stéréotypes négatifs aux minorités nationales a débouché sur certaines mesures concrètes et *recommande* que la Slovaquie poursuive ses efforts en veillant notamment à ce que les manuels scolaires contribuent à cet objectif.

Suède

52. ...les minorités nationales ont informé le Comité consultatif que ce but n'est pas atteint, et que les manuels d'histoire et autres manuels scolaires utilisés actuellement ne comportent pas d'informations appropriées sur les différentes minorités nationales de Suède. Dans le même temps, le ministère compétent a déclaré qu'il n'était pas à même de fournir des informations sur le contenu des manuels scolaires dans ce domaine, le choix des manuels incombant aux établissements scolaires et aux chefs d'établissements. A cet égard, la forte décentralisation semble avoir limité la capacité des autorités centrales à contrôler la mise en oeuvre des dispositions concernées de la Convention-cadre. Dans cette optique, le Comité consultatif considère qu'il faut absolument que les autorités concernées soient très vigilantes dans ce domaine et qu'elles améliorent le suivi de la situation actuelle afin de remédier à toutes les insuffisances existantes.

54. ...Le Comité consultatif attire également l'attention sur la nécessité de fournir des supports didactiques appropriés dans la langue minoritaire...

Ukraine

59. ...l'accès aux manuels scolaire demeure une question préoccupante, notamment pour les Tatars de Crimée, et le Comité consultatif considère qu'il est important de remédier aux insuffisances qui subsistent et de prévoir un financement suffisant à cet effet.

b. Respect de la liberté de religion

Croatie

[article 8] 39. Le Comité consultatif salue le fait que la participation aux cours de religion dans les écoles soit facultative et note qu'on lui a signalé que ces cours devraient être organisés et programmés de manière à garantir l'égalité de protection de la loi à toutes les personnes appartenant à des minorités nationales.

Norvège

[article 8] 40. Le Comité consultatif note que l'introduction d'une matière intitulée « Connaissance du christianisme, et notamment éducation religieuse et éthique » dans le programme des écoles publiques a donné lieu à une controverse, et que des voix se sont élevées pour faire valoir que le contenu et la structure éducative de cette nouvelle matière ne reflétaient pas correctement la diversité des croyances religieuses des élèves. Le Comité consultatif soutient les efforts visant à adapter le programme en tenant compte de ces avis critiques, ainsi que la décision de changer l'intitulé de ce cours en « christianisme, religion et éthique ». Il considère en outre que le contenu de cet enseignement mérite d'être continuellement réexaminé afin d'assurer sa compatibilité avec les principes énoncés à l'article 8 de la Convention-cadre dans toutes les écoles. Le Comité consultatif se félicite également du fait qu'en octobre 2001, le Ministère de l'éducation, de la recherche et des affaires religieuses ait amélioré la procédure permettant d'exempter partiellement les élèves du cours en question, et il encourage les autorités à s'assurer que cette procédure est constamment mise en œuvre et à considérer les propositions visant à permettre d'accorder une exemption totale.

Adaptabilité

13. Langue

Suisse

[article 14] 61. ... Le Comité consultatif encourage dès lors les autorités à s'assurer que les réformes en cours dans le domaine de l'enseignement des langues feront une place suffisante au plurilinguisme...

a. Recommandation d'un enseignement bilingue

Autriche

[article 14] 63. ... le Comité consultatif rappelle que les écoles offrant un enseignement bilingue allemand-slovène ont non seulement une vocation pédagogique, mais qu'elles contribuent aussi, par leur existence, à la préservation de l'identité slovène en Carinthie. Il estime par conséquent que, lorsqu'il s'agit de statuer sur leur maintien ou sur leur fermeture, il convient d'accorder une attention toute particulière à ce facteur plutôt que de se fonder uniquement sur les effectifs minimaux applicables, de façon générale, à toutes les écoles.

65. ...Un autre problème tient au fait qu'au terme de la 4^e année d'enseignement primaire bilingue, il n'existerait pas suffisamment de possibilités de poursuivre une formation bilingue au niveau des écoles secondaires et secondaires supérieures (*Hauptschulen* et *Gymnasien*)... Le Comité consultatif estime que cette situation n'est pas satisfaisante et considère que les autorités devraient examiner les possibilités d'étendre l'enseignement bilingue au-delà de la 4^e année primaire afin de permettre une plus grande valorisation des connaissances linguistiques acquises par les élèves jusqu'à ce stade.

Estonie

[article 14] Le Comité des Ministres *recommande* ... que le décret d'application pertinent de la loi sur l'enseignement primaire, secondaire inférieur et secondaire supérieur soit formulé d'une manière qui garantisse clairement un niveau approprié d'enseignement bilingue aux personnes appartenant à des minorités nationales.

Norvège

[article 14] 59. ...Les règlements existants prévoient, pour les minorités autres que celle des Sâmes et des Kvens-Finnois (dans les régions désignées), un enseignement élémentaire bilingue, dans le meilleur des cas, seulement jusqu'à ce que les élèves aient acquis une maîtrise suffisante du norvégien pour suivre le programme d'enseignement ordinaire. Comme les garanties de l'article 14 ne dépendent pas de l'absence de maîtrise de la langue nationale, le Comité consultatif considère que les autorités devraient examiner dans quelle mesure les minorités nationales et les habitants des régions non couvertes par lesdites garanties demandant un enseignement de ou dans leur langue et, en fonction du résultat, améliorer la situation juridique et pratique, si nécessaire.

Suède

[article 14] 60...Le Comité consultatif note qu'il existe en Suède une demande évidente des personnes appartenant aux minorités nationales de bénéficier d'un enseignement bilingue...le Comité consultatif regrette que la loi aille jusqu'à exclure la possibilité de dispenser un enseignement bilingue public dans les classes 7 à 9 dans des langues minoritaires autres que le finnois. En outre, le Comité consultatif estime que la Suède devrait envisager l'introduction d'obligations positives pour dispenser un enseignement bilingue dans les écoles publiques dans certaines circonstances et prévoir des incitations afin d'encourager les communes à intensifier leurs efforts dans ce domaine.

Suisse

[article 14] 60. Le Comité consultatif ... note que les projets pilotes d'enseignement bilingue permettent de faciliter les contacts entre élèves et enseignants de communautés différentes et encourage les autorités à développer davantage ce type d'enseignement.

102. ... Le Comité consultatif ... *considère* que la création de telles filières bilingues devrait être encouragée et invite les cantons à s'engager dans cette voie, ...

b. Recommandation en faveur du développement de l'enseignement en langue maternelle

Estonie

[article 14] Le Comité des Ministres ... *recommande* que ... les personnes appartenant à des minorités nationales disposeront de moyens appropriés pour apprendre la langue minoritaire ou recevoir un enseignement dans cette langue dans ces écoles.

Le Comité des Ministres ... *recommande* de préserver pleinement le caractère volontaire («d'immersion linguistique») de la participation à ces initiatives et de veiller

à ce que l'affectation de ressources à ces programmes ne se fasse pas au détriment de l'existence ou de la qualité d'un enseignement en langue minoritaire dans les régions visées.

Allemagne

[article 14] 62...Le Comité consultatif estime donc que les autorités devraient examiner, en concertation avec les représentants de la minorité frisonne, les moyens de développer et de financer davantage d'heures d'enseignement du frison, y compris au-delà de l'école primaire.

Roumanie

[article 14] 62...Le Comité estime dès lors que les autorités devraient se pencher sur cette question et s'assurer que l'enseignement a bien lieu dans la langue minoritaire là où cela est prévu,...

63. Malgré l'importance numérique de la communauté rom et d'après les informations dont il dispose, le Comité consultatif constate qu'il n'existe aucune possibilité d'enseignement dans la langue rom en Roumanie. Quant à l'enseignement de la langue rom, il semble qu'il ne soit offert qu'à un nombre très restreint d'élèves. Il est essentiel que le gouvernement établisse dans quelle mesure le statut actuel de la langue rom dans le système éducatif roumain répond aux aspirations de la communauté rom. Un tel examen contribuerait à déterminer si d'autres mesures sont nécessaires pour assurer un enseignement adéquat de la langue rom ou dans la langue rom.

Fédération de Russie

[article 14] 155. Le Comité consultatif *constate* que, malgré certaines évolutions positives, les mesures prises en pratique dans un certain nombre de cas pour faire d'une langue minoritaire une langue d'enseignement ont été assez limitées et que les difficultés sont particulièrement aiguës dans les grandes villes et pour les personnes appartenant à des minorités dispersées. Le Comité consultatif *considère* que les efforts devraient être poursuivis pour augmenter la portée et le volume de l'enseignement dans les langues minoritaires et de l'enseignement de ces langues.

République slovaque

[article 14] 43. Le Comité consultatif salue le fait que l'article 34 de la Constitution garantit aux citoyens slovaques appartenant à des minorités nationales le droit de recevoir un enseignement dans leur langue maternelle... le Comité consultatif soutient les efforts visant à adopter des garanties législatives plus détaillées dans ce domaine.

44. ...aucun établissement de Slovaquie ne propose un enseignement en langue rom. Le Comité consultatif est dès lors d'avis qu'il convient d'examiner dans quelle mesure, en droit et dans les faits, le statut actuel de la langue rom dans le système éducatif slovaque répond aux besoins de la population concernée. Un tel examen pourrait permettre de déterminer si d'autres mesures sont nécessaires pour garantir la possibilité d'apprendre la langue rom ou de recevoir un enseignement dans cette langue.

Suède

[article 14] 60...le Comité consultatif considère que l'enseignement dans les langues minoritaires dans le cadre du système de l'école publique mérite d'être beaucoup plus pris en compte ...

92. Le Comité consultatif *constate* que, dans la pratique, la durée extrêmement limitée de l'enseignement de la langue maternelle, la façon dont cet enseignement est organisé et le déficit d'information en la matière ont, apparemment, contribué à une baisse sensible du nombre d'élèves bénéficiant de l'enseignement de leur langue maternelle. Le Comité consultatif *considère* que les autorités devraient rechercher d'autres approches dans ce domaine afin d'améliorer la mise en œuvre de l'article 14 de la Convention-cadre ainsi que le mode de diffusion des informations sur les droits en question.

Royaume-Uni

[article 14] 90. Le Comité consultatif considère qu'il est important que les personnes qui souhaitent apprendre leur langue minoritaire jouissent de la reconnaissance et du soutien appropriés, que ce soit dans le cadre du système éducatif ou en dehors de ce cadre. Il considère en outre que cette possibilité d'apprentissage est un signe du respect et de l'importance accordés à la culture en question.

c. *Formation / Recrutement d'un plus grand nombre d'enseignants parlant des langues minoritaires*

Albanie

103. Le Comité consultatif *constate* qu'une formation est proposée aux enseignants de la minorité nationale grecque et il *considère* qu'une formation est aussi nécessaire pour les enseignants des autres minorités nationales.

Estonie

45. ...Les enseignants des établissements dispensant un enseignement dans une langue minoritaire devraient en particulier avoir plus largement accès à des formations linguistiques et autres.

Le Comité des Ministres *conclut* que la réforme en cours du système éducatif estonien a sensiblement accru les besoins quant à la formation des enseignants, et *recommande* que les enseignants des écoles dispensant un enseignement en langue minoritaire aient plus largement accès à des formations linguistiques et autres.

Finlande

40. ...la Finlande devrait intensifier ses efforts en vue de promouvoir l'enseignement de la langue rom dans la formation des enseignants ...

Hongrie

Le Comité des Ministres *conclut* qu'il demeure, pour un certain nombre de minorités, ... un manque d'enseignants qualifiés. ... Le Comité *recommande* à la Hongrie

d'examiner de toute urgence cette question et d'intervenir pour remédier à de tels inconvénients, et aussi de veiller à ce que l'éventail de possibilités garanties en droit soit accessible en pratique.

Norvège

55. S'agissant de la formation des enseignants, le Comité consultatif note que le manque d'enseignants qualifiés à même d'enseigner le finnois est identifié comme un problème, tant par les autorités que par les représentants de la minorité kven. Tout en reconnaissant que certaines mesures ont été prises pour faire face à ces insuffisances, le Comité consultatif encourage les autorités à intensifier ces efforts et à allouer des ressources suffisantes aux initiatives afférentes.

95. Le Comité consultatif *constate* qu'il y a un manque d'enseignants qualifiés capables d'enseigner le finnois et *considère* que les autorités devraient intensifier leurs efforts et allouer les ressources suffisantes aux initiatives dans ce domaine.

Roumanie

53. ... l'insuffisance des manuels en langues minoritaires et la pénurie d'enseignants qualifiés demeuraient la règle pour certaines minorités,...

Le Comité consultatif estime que cette question devrait être réexaminée de façon à ce que les minorités concernées disposent des manuels et enseignants nécessaires.

[article 14] 64... Le Comité estime que le gouvernement devrait consulter ces minorités pour vérifier si la situation actuelle répond encore à leurs besoins. Il encourage également le gouvernement à faciliter les échanges de manuels scolaires et d'enseignants qualifiés, en ayant présent à l'esprit les expériences positives réalisées par les Bulgares et les Polonais dans ce domaine.

République slovaque

[article 14] 45. Le Comité consultatif constate une pénurie d'enseignants qualifiés en langues minoritaires. Il considère donc que le gouvernement devrait redoubler d'efforts en matière de formation des enseignants, ...

Suède

54. Le Comité consultatif note la pénurie générale d'enseignants de langues minoritaires, pénurie que reconnaît le gouvernement. Il se félicite de l'intention du gouvernement d'affecter des fonds pour remédier à ces problèmes.

d. Recommandation visant à développer l'enseignement des et dans les langues majoritaires / officielles

Arménie

[article 14] Le Comité consultatif *considère* ...des efforts supplémentaires sont nécessaires en ce qui concerne l'enseignement de l'arménien, en vue d'une meilleure intégration des personnes appartenant aux minorités nationales dans la société arménienne.

Estonie

47. Le Comité consultatif note que les établissements publics d'enseignement supérieur ont considérablement réduit les enseignements dispensés en russe. Considérant l'impact de cette transition sur les personnes appartenant à des minorités nationales, le Comité consultatif estime qu'il est important que les autorités concernées aident ces personnes à s'adapter à ce nouveau cadre linguistique afin que l'importance croissante de l'estonien ne pose pas de difficultés à ces personnes sur le plan de l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur.

e. Recommandation visant à développer l'enseignement des langues minoritaires dans les programmes généraux

Estonie

44. ...Le Comité consultatif souligne également que l'enseignement des langues minoritaires aux personnes appartenant à la majorité doit être soutenu et encouragé, car il contribue à l'application des principes énoncés à l'article 12.

Roumanie

59. ...Le Comité consultatif note que le système éducatif devrait prendre pleinement en compte la langue et la culture de la minorité rom ...

Recommandations indirectes

Référence à des Recommandations pertinentes du Comité des Ministres

Albanie (para.60) ; Croatie (para. 49 et Recommandation du Comité des Ministres) ; République tchèque (para. 62 et Recommandation du Comité des Ministres) ; Finlande (para. 37) ; Hongrie (para. 43 et Recommandation du Comité des Ministres) ; Italie (para. 55 et Recommandation du Comité des Ministres) ; Moldova (para. 77) ; Norvège (para. 54) ; Roumanie (para. 59 et Recommandation du Comité des Ministres) ; République slovaque (para. 40 et Recommandation du Comité des Ministres) ; Ukraine (para. 60) ; Royaume-Uni (para. 82) : le tout concernant l'article 12. Ceci représente 12 des 24 Etats Parties (50%).

Annexe 2. Structure 4-A des droits des minorités dans le domaine de l'éducation

*Aperçu des conclusions des organes de suivi de l'ONU*⁹³

Disponibilité

Recommandation d'une reconnaissance des écoles des minorités

Japon : 639. ... Le Comité recommande en outre à l'Etat Partie de reconnaître officiellement les écoles des minorités, en particulier les écoles coréennes, quand elles se conforment au programme scolaire national et, en conséquence, de leur octroyer des subventions et toute autre assistance financière, et de reconnaître également le diplôme de fin d'études décerné par ces écoles en tant que certificat d'admission à l'examen d'entrée à l'université⁹⁴.

Recommandation (Augmentation) du financement de l'enseignement pour les minorités

1. OBSERVATIONS FINALES

Japon

639. ... Le Comité recommande en outre à l'Etat Partie de reconnaître officiellement les écoles des minorités, en particulier les écoles coréennes, quand elles se conforment au programme scolaire national et, en conséquence, de leur octroyer des subventions et toute autre assistance financière, et de reconnaître également le diplôme de fin d'études décerné par ces écoles en tant que certificat d'admission à l'examen d'entrée à l'université⁹⁵.

Liechtenstein

152. Le Comité relève ... que l'Etat Partie met des locaux à la disposition d'associations étrangères organisant des cours dans la langue maternelle de leur pays d'origine ainsi que des cours sur la culture de ce pays sans toutefois leur apporter d'aide financière pour la rémunération des professeurs ou l'acquisition de matériel pédagogique. Le Comité recommande donc à l'Etat Partie d'envisager de subventionner les associations organisant de tels cours⁹⁶.

«L'ex-République yougoslave de Macédoine»

283. ... le Comité recommande à l'Etat Partie de réexaminer la répartition des ressources financières et autres allouées à l'ensemble des écoles primaires et

⁹³ Cet aperçu qui est de nature indicative et non exhaustive s'est largement référé aux informations figurant sur le site suivant : <http://bayefsky.com>

⁹⁴ Japon, ICESCR E/2002/22 (2001)90

⁹⁵ Japon, ICESCR E/2002/22 (2001)90

⁹⁶ Liechtenstein, CERD, A/57/18 (2002) 33, para. 152

secondaires, en s'attachant plus particulièrement à améliorer la qualité de l'enseignement dans les écoles où il est dispensé dans les langues des minorités⁹⁷.

Myanmar

173. ...Il lui recommande également de libérer les ressources nécessaires à la traduction de matériels dans les langues des minorités, afin d'encourager les établissements scolaires et les enseignants des différentes régions à dispenser un enseignement dans les langues des minorités⁹⁸.

Slovaquie

385. Le Comité est préoccupé par le fait que s'agissant des droits à l'éducation et des droits culturels il n'est pas suffisamment tenu compte des besoins de la minorité hongroise tout particulièrement en matière d'allocation de ressources⁹⁹.

Zimbabwe

198. Il est noté avec regret que la politique tendant à intégrer les langues minoritaires dans les programmes scolaires n'a pas pu être pleinement appliquée en raison de restrictions financières, humaines et matérielles. L'Etat Partie est encouragé à aller de l'avant dans son projet visant à accorder la priorité, dans la formation pédagogique et dans l'établissement des programmes d'enseignement, aux personnes parlant des langues minoritaires¹⁰⁰.

2. COMMENTAIRES FIGURANT DANS LES COMMUNICATIONS INDIVIDUELLES

Blom v. Suède

10.2. ... The State Party cannot be deemed to act in a discriminatory fashion if it does not provide the same level of subsidy for the two types of establishment, when the private system is not subject to State supervision¹⁰¹. (texte disponible en anglais uniquement]

Lundgren et Lunquist c. Suède

10.3 ... Le Comité estime qu'un Etat Partie n'exerce aucune discrimination contre des parents qui choisissent librement de ne pas se prévaloir de prestations offertes à tous¹⁰².

Waldman c. Canada

10.2 La question soumise au Comité est de savoir si le fait que les écoles catholiques, mais non les écoles de la religion de l'auteur, soient subventionnées par l'Etat, ce qui fait que l'auteur doit prendre en charge la totalité des frais d'éducation de ses enfants dans une école religieuse, constitue une violation des droits de l'auteur en vertu du Pacte.

⁹⁷ « L'ex-République yougoslave de Macédoine » CRC, CRC/C/ 97(2000) 45.

⁹⁸ Myanmar, CRC, CRC/C/62 (1997) 25.

⁹⁹ Slovakia, ICCPR, A/52/40 vol. I (1997) 58.

¹⁰⁰ Zimbabwe, CERD, A/55/18 (2000) 38

¹⁰¹ (191/1985), ICCPR, A/43/40 (4 avril 1998) 211.

¹⁰² (298/1988) et 299/1988), ICCPR, A/46/40 (9 novembre 1990) 253 (CCPR/C/40/D/298-299/1988).

10.4. ... D'après les éléments d'information soumis au Comité, il ne semble pas que les membres de la communauté catholique, ou certains membres identifiables de cette communauté, se trouvent actuellement dans une position défavorisée par rapport aux membres de la communauté juive qui souhaitent que leurs enfants soient élevés dans une école religieuse. En conséquence, le Comité rejette l'argument de l'Etat Partie selon lequel le traitement préférentiel octroyé aux écoles catholiques n'est pas discriminatoire du fait qu'il est imposé par la Constitution.

10.5. ... Dans le cas présent, l'auteur a envoyé ses enfants dans une école religieuse privée, non pas parce qu'il souhaite assurer à ses enfants un enseignement privé indépendant du Gouvernement, mais parce que le système scolaire public financé par le Gouvernement n'inclut pas la religion à laquelle il appartient, alors que les catholiques ont des écoles religieuses subventionnées par l'Etat. Compte tenu des faits qui lui sont soumis, le Comité considère que la distinction établie entre les écoles religieuses catholiques, qui sont financées par le Gouvernement dans le cadre du système scolaire public où elles ont un statut à part, et les écoles de la religion de l'auteur, qui sont par nécessité des écoles privées, ne saurait être jugée raisonnable et objective.

10.6. ... le Pacte n'oblige pas les Etats Parties à financer des écoles religieuses. Toutefois, si un Etat Partie décide de financer de telles écoles, il doit le faire pour toutes sans discrimination. Ce qui signifie que le fait de financer les écoles de tel groupe religieux mais pas d'un autre doit être fondé sur des critères raisonnables et objectifs¹⁰³.

Accessibilité

Espagne

44. À la lumière des articles 28 et 29 de la Convention, le Comité recommande à l'Etat Partie:

- a) De veiller à la fréquentation régulière des établissements scolaires et à la réduction des taux d'absentéisme et d'abandon scolaire, particulièrement pour ce qui est des enfants roms ou des enfants de migrants ...¹⁰⁴

Acceptabilité

Recommandation visant l'intégration des personnes appartenant aux minorités au système scolaire ordinaire

Croatie

97. ... Le Comité recommande à l'Etat Partie d'accorder une attention particulière à la situation des Roms et de prendre des mesures efficaces pour prévenir la ségrégation à l'encontre des enfants roms dans le système éducatif¹⁰⁵.

République tchèque

44. Le Comité invite instamment l'Etat Partie à prendre des mesures immédiates et efficaces pour éliminer la discrimination à l'encontre des enfants roms, en cessant de les

¹⁰³ (694/1996), ICCPR, A/55/40 vol. II (3 novembre 1999) 86 (CCPR/C/67/D/694/1996).

¹⁰⁴ Espagne, CRC, CRC/C/15/Add. 185 (2002).

¹⁰⁵ Croatie, CERD, A/57/18 (2002) 24.

scolariser dans des «écoles spéciales» et en les intégrant au système éducatif classique¹⁰⁶.

Hongrie

80(7) L'Etat Partie devrait aussi mettre fin à la pratique consistant à placer les enfants roms dans des écoles spéciales ou des classes spéciales, et donner la priorité à des mesures permettant à ces enfants de fréquenter les écoles et classes ordinaires (art. 26 et 27)¹⁰⁷.

Pologne

479. Il leur recommande également de prendre les mesures nécessaires pour répondre aux besoins précis des enfants roms en matière d'éducation¹⁰⁸.

Slovaquie

591. Le Comité recommande que l'Etat Partie élabore de nouvelles mesures visant à assurer aux enfants roms un accès égal à l'école et des chances égales de suivre une scolarité régulière avec un enseignement de soutien, si nécessaire...¹⁰⁹

Assurer l'égalité dans les normes de l'éducation minoritaire

« L'ex-République yougoslave de Macédoine »

282. Le Comité ... s'inquiète de ce que bon nombre d'écoles primaires et secondaires manquent de ressources et qu'en particulier l'enseignement primaire et secondaire dispensé dans les langues des minorités est de qualité inférieure à celui qui est offert en macédonien¹¹⁰.

Slovénie

244. Le Comité note qu'en vertu de la loi, une protection différenciée est apportée aux divers groupes minoritaires dans différents domaines de la vie quotidienne, notamment en matière de représentation politique et d'accès aux médias, d'enseignement et de culture. Il constate que l'Etat Partie n'assure pas à certains groupes minoritaires tels que les Croates, les Serbes, les Bosniaques et les Roms le même degré de protection qu'aux minorités italienne et hongroise. À cet égard, conformément à l'article 2 de la Convention, le Comité recommande à l'Etat Partie de garantir que les personnes ou les groupes de personnes appartenant à d'autres minorités que la minorité hongroise ou italienne ne soient pas victimes d'une discrimination¹¹¹.

Contenu

Recommandation concernant les possibilités d'apprendre sa propre langue (et culture)

¹⁰⁶ République tchèque, ICESCR, E/C.12/1/Add.76 (2002).

¹⁰⁷ Hongrie, ICCPR, A/57/40 vol. I (2002) 24.

¹⁰⁸ Pologne, CERD, A/52/18 (1997) 62.

¹⁰⁹ Slovaquie, CRC, CRC/C/100 (2000) 100.

¹¹⁰ « L'ex-République yougoslave de Macédoine »

¹¹¹ Slovénie, CERD, A/55/18 (2000) 45.

Chine

245. ... le Comité ... recommande à l'Etat Partie de veiller de toute urgence à ce que, dans toutes les régions où vivent des minorités, les enfants aient le droit de perfectionner la connaissance qu'ils ont de leur propre langue et de leur propre culture ainsi que du chinois...¹¹²

Géorgie

129. ... Le Comité encourage l'Etat Partie à prendre toutes les mesures appropriées pour améliorer la qualité de l'enseignement, créer des écoles attrayantes et faciliter l'introduction des langues traditionnelles dans les programmes scolaires¹¹³.

Refléter l'égalité culturelle dans les contenus pédagogiques

Formation / ou recrutement d'enseignants multiculturels

2. OBSERVATIONS FINALES

Grèce : 159. Le Comité recommande à l'Etat Partie:

...

g) De poursuivre et de renforcer les programmes existants en matière de formation et d'information de tous les enseignants sur les problèmes multiculturels, en vue d'intégrer efficacement dans le système scolaire de l'Etat Partie les enfants appartenant à des groupes ethniques, religieux, linguistiques ou culturels minoritaires ou autres¹¹⁴ ...

2. COMMENTAIRES FIGURANT DANS LES COMMUNICATIONS INDIVIDUELLES

Ross c. Canada

11.5. ... le Comité conclut que les restrictions imposées à ce dernier avaient pour but de protéger "les droits ou la réputation" des personnes de religion juive, y compris leur droit à l'éducation dans un système public d'enseignement libre de parti pris, de préjugé et d'intolérance.

11.6. ... De l'avis du Comité, l'influence qu'exercent les enseignants peut justifier l'imposition de restrictions afin de veiller à ce que le système scolaire n'accorde pas de légitimité à l'expression d'opinions qui sont discriminatoires...¹¹⁵

Accroître l'accent mis sur une politique d'enseignement bi-/multiculturel

Grèce

133. Le Comité encourage l'Etat Partie à poursuivre son dialogue avec les représentants des Roms, des Pomaques, des albanophones et des autres populations

¹¹² Chine, CERD, A/56/18 (2001) 44.

¹¹³ Géorgie, CRC, CRC/C/97 (2000) 18.

¹¹⁴ Grèce, CRC, CRC/C/114 (2002) 25.

¹¹⁵ (736/1997), ICCPR, A/56/40 vol. II (18 octobre 2000) 69.

minoritaires en vue d'élargir, au besoin, l'éventail des programmes et mesures éducatifs existants à vocation multilingue¹¹⁶.

Finlande

Le Comité ... invite l'Etat Partie à renforcer les mesures prises pour promouvoir la tolérance et combattre les préjugés, en particulier dans le domaine de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et de l'information...

« L'ex-République yougoslave de Macédoine »

379. Le Comité recommande en outre à l'Etat Partie de continuer à encourager la participation des minorités à la conception, à l'organisation et au fonctionnement du système éducatif, en particulier au niveau de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur, et d'assurer la formation d'enseignants des langues minoritaires dans les établissements publics¹¹⁷.

France

104. Le Comité se déclare préoccupé par les informations faisant Etat de l'image négative que les organes d'information et le public renvoient généralement de la minorité rom. Il recommande à l'Etat Partie de donner pleinement effet aux dispositions de l'article 7 de la Convention en prenant des mesures efficaces, en particulier dans les domaines de l'éducation, de la formation et de l'information sur les droits de l'homme, afin de lutter contre ces préjugés¹¹⁸.

Mexique

312. L'absence actuelle de législations locales et fédérales garantissant aux populations autochtones la possibilité de suivre un enseignement bilingue et biculturel reste un sujet de préoccupation¹¹⁹..

Slovaquie

591. Le Comité recommande que l'Etat Partie, conformément à l'alinéa c) de l'article 29 de la Convention, veille à ce que l'école et les médias en particulier favorisent des attitudes positives à l'égard des minorités ainsi qu'un dialogue interculturel entre les minorités et la majorité, notamment les enfants¹²⁰.

Soudan

131. Le Comité est préoccupé ... que les minorités religieuses peuvent subir les répercussions de toute une série de mesures administratives discrétionnaires ... pouvant aller jusqu'à la destruction d'écoles et de centres éducatifs. ... C'est pourquoi : Il

¹¹⁶ Grèce, CERD, A/56/18 (2001) 29.

¹¹⁷ « L'ex-République yougoslave de Macédoine », ICCPR, A/53/40 vol. I (1998) 55.

¹¹⁸ France, CERD, A/55/18 (2000) 26.

¹¹⁹ Mexique, CERD, A/52/18 (1997) 42.

¹²⁰ Slovaquie, CRC, CRC/C/100 (2000) 100.

faudrait mettre l'accent sur le besoin des minorités ethniques et religieuses, dans quelque région du pays qu'elles résident, de poursuivre et de développer leurs traditions, leur culture et leur langue, comme l'exige l'article 27 du Pacte¹²¹.

Suède 79(13).

... L'Etat Partie doit engager des efforts soutenus en vue d'une meilleure application de la législation réprimant les délits à motivation raciste, de l'intégration dans la société des personnes appartenant à des minorités et de la diffusion d'une culture de tolérance en particulier dans le cadre de la scolarité primaire et secondaire¹²².

Meilleure adéquation interculturelle des programmes éducatifs / pédagogiques

Bahrain

494. Le Comité recommande à l'Etat Partie, compte tenu de l'Observation générale n° 1 du Comité sur les buts de l'éducation:

- a) D'incorporer un enseignement relatif aux droits de l'homme, notamment aux droits de l'enfant, dans les programmes d'enseignement, portant en particulier sur la promotion et le respect des droits de l'homme, de la tolérance, de l'égalité des sexes, et des minorités religieuses et ethniques; ...¹²³

Belgique

26. Le Comité recommande à l'Etat Partie, compte tenu de l'Observation générale no 1 sur les buts de l'éducation, d'inscrire l'éducation aux droits de l'homme, y compris les droits de l'enfant, au programme de l'ensemble des écoles primaires et secondaires, notamment en ce qui concerne ... l'égalité des minorités religieuses et ethniques¹²⁴.

Chine

420. En ce qui concerne l'alinéa v) de l'article 5 e) de la Convention qui concerne le droit à l'éducation, le Comité recommande à l'Etat Partie d'assurer l'accès à l'éducation, à tous les niveaux, aux membres des nationalités minoritaires, et que, dans les régions autonomes, les programmes scolaires incluent l'enseignement de l'histoire et de la culture des nationalités minoritaires concernées¹²⁵.

Croatie

920. Le Comité demande instamment que les programmes scolaires de tous niveaux soient réexaminés afin de promouvoir l'éducation dans le domaine des droits de l'homme, la compréhension mutuelle, la tolérance et l'amitié, conformément à l'article 13 du Pacte. Inversement, tout support éducatif discriminatoire ou péjoratif

¹²¹ Soudan, ICCPR, A/53/4° vol. I (1998) 22.

¹²² Suède, ICCPR, A/57/40 vol. I (2002) 57.

¹²³ Bahrain, CRC, CRC/C/114 (2002).

¹²⁴ Belgique, CRC, CRC/C/15/Add. 178 (2002).

¹²⁵ Chine, CERD, A/51/18 (1996) 57.

envers les autres devrait être supprimé. Le Comité recommande à l'Etat Partie de s'appuyer, dans cette réforme de l'éducation, sur son observation générale n° 13 (1999) concernant le droit à l'éducation (art. 13 du Pacte), ainsi que sur l'observation générale n° 1 (2001) du Comité des droits de l'enfant sur les buts de l'éducation (art. 29, par. 1, de la Convention relative aux droits de l'enfant)¹²⁶.

Mexique

187. ... Il s'inquiète particulièrement de la situation des enfants appartenant aux groupes autochtones sur le plan de l'accès à l'enseignement et de l'inadéquation des programmes scolaires bilingues qui leur sont actuellement proposés¹²⁷.

Pérou

378. ... le Comité recommande à l'Etat Partie de poursuivre les efforts qu'il déploie pour ... rendre ces dernières plus sensibles à la diversité géographique et culturelle et, enfin, d'améliorer l'utilité des programmes d'éducation bilingue destinés aux enfants issus de groupes autochtones¹²⁸...

Surinam

499.... l'insuffisance des efforts de l'Etat Partie pour inclure l'utilisation des langues locales dans les programmes scolaires sont également des sujets de préoccupation pour le Comité.

500. ...Il l'encourage à redoubler d'efforts pour inclure l'utilisation des langues traditionnelles dans les programmes scolaires.¹²⁹

Ouzbékistan

581. Le Comité recommande à l'Etat Partie, compte dûment tenu de son Observation générale n° 1 relative aux buts de l'éducation:

...

- d) De promouvoir la participation des parents et des collectivités, en particulier des minorités ethniques, à l'administration des écoles afin d'améliorer les taux d'inscription et de surveiller la qualité de l'éducation; ...¹³⁰

Révision, réédition et / ou traduction des manuels

Grèce

158. ... le Comité reste préoccupé par un certain nombre de problèmes qui subsistent, notamment:

...

¹²⁶ Croatie, ICESCR, E/2002/22 (2001) 125.

¹²⁷ Mexique, CRC, CRC/C/90 (1999) 34.

¹²⁸ Pérou, CRC, CRC/C/94 (2000) 64.

¹²⁹ Surinam, CRC, CRC/C/97 (2000) 84.

¹³⁰ Ouzbékistan, CRC, CRC/C/111 (2001) 117.

- f) La mauvaise qualité de l'enseignement dans de nombreux établissements où la langue utilisée n'est pas le grec, notamment en raison de l'utilisation de livres scolaires obsolètes et de dates de rentrée scolaire tardives...¹³¹

Myanmar

173. Il lui recommande également de libérer les ressources nécessaires à la traduction de matériels dans les langues des minorités, afin d'encourager les établissements scolaires et les enseignants des différentes régions à dispenser un enseignement dans les langues des minorités¹³².

Adaptabilité

Langue

Recommandation d'un enseignement bilingue

Cap-Vert

648. Le Comité est préoccupé ... que les enfants qui ne parlent pas couramment créole et portugais risquent d'être marginalisés, étant donné que l'enseignement est dispensé en portugais.

649. Tout en prenant note des efforts entrepris pour accroître les effectifs scolaires, en particulier dans l'enseignement primaire, le Comité recommande à l'Etat Partie:

...

- f) De prendre des mesures pour garantir que tous les enfants parlent couramment le créole et le portugais; ...¹³³

Guatemala

227. Le Comité encourage l'Etat Partie à poursuivre ses efforts ... d'offrir un enseignement bilingue aux enfants autochtones. ... Ces mesures contribueront à prévenir toute forme de discrimination fondée sur la langue pour ce qui est du droit à l'éducation¹³⁴.

Mexique

386. On se déclare ... préoccupé par ... le manque d'appui au système d'éducation bilingue et biculturelle¹³⁵.

¹³¹ Grèce, CRC, CRC/C/114 (2002) 25.

¹³² Myanmar, CRC, CRC/C/62 (1997) 25.

¹³³ Cap Vert, CRC, CRC/C/111 (2001) 135, paragraphes 648 et 649.

¹³⁴ Guatemala, CRC, CRC/C/54 (1996) 31.

¹³⁵ Mexique, CERD, A/50/18 (1995) 66.

312. L'absence actuelle de législations locales et fédérales garantissant aux populations autochtones la possibilité de suivre un enseignement bilingue et biculturel reste un sujet de préoccupation¹³⁶.

187. ... Il lui recommande ... de continuer à prendre des mesures concrètes en vue d'améliorer la situation des enfants appartenant aux groupes les plus vulnérables sur le plan éducatif, en accordant une attention particulière aux programmes bilingues destinés aux enfants des groupes autochtones...¹³⁷

Paraguay

130. Le Comité a recommandé à l'Etat Partie de renforcer et de développer les initiatives visant à étendre l'éducation bilingue à tous les citoyens et tout particulièrement aux femmes...¹³⁸

Venezuela

475. Il faudrait redoubler d'efforts pour renforcer le régime d'enseignement bilingue afin qu'il desserve l'ensemble de la population autochtone, dont 40 % reste illettré, et pour empêcher la destruction du patrimoine culturel autochtone¹³⁹.

Guatemala

94. Le Comité suggère à l'Etat Partie de redoubler d'efforts pour promouvoir une action palliative dans les domaines de l'éducation et de la formation et introduire l'enseignement bilingue pour tous¹⁴⁰.

Recommandation en faveur du développement de l'enseignement dans la langue maternelle

I. Observations finales

Arménie

227. Le Comité suggère aussi à l'Etat Partie d'envisager l'adoption de mesures destinées à faire en sorte que les minorités ethniques et nationales aient accès à l'éducation dans leur propre langue, dans la mesure du possible¹⁴¹.

118. Le Comité est préoccupé par la position de l'Etat Partie selon laquelle il n'est pas possible de garantir aux petites minorités nationales l'accès à des possibilités d'enseignement dans leur langue d'origine. Il recommande que des mesures soient prises conformément à l'article 27 du Pacte¹⁴².

Bélarus

¹³⁶ Mexique, CERD, A/52/18 (1997) 42.

¹³⁷ Mexique, CRC, CRC/C/90 (1999) 34.

¹³⁸ Paraguay, CEDAW, A/51/38 (1996) 16.

¹³⁹ CERD, A/51/18 (1996) 65.

¹⁴⁰ CERD, A/52/18 (1997) 14.

¹⁴¹ Arménie, CERD, A/53/18 (1999) 49.

¹⁴² Arménie, ICCPR, A/53/40 vol. I (1999) 29.

122. Le Comité recommande également que toute l'attention nécessaire soit accordée à l'existence d'un enseignement en biélarussien pour tous ceux qui souhaitent en bénéficier¹⁴³.

50. À la lumière des articles 28 et 29 de la Convention, l'Etat Partie devrait:

(a) Assurer l'accès à un enseignement en biélarussien ...¹⁴⁴

Bulgarie

239. Le Comité invite l'Etat Partie à poursuivre ses efforts en vue d'intégrer les minorités ethniques dans la société et à prendre des mesures pour donner à ces minorités la possibilité de recevoir une éducation dans leur propre langue¹⁴⁵.

Estonie

82. Le Comité invite instamment l'Etat Partie à maintenir la possibilité, pour les différents groupes ethniques, de recevoir une instruction dans leur propre langue ou d'étudier cette langue aux différents niveaux du système éducatif, sans préjudice de l'apprentissage de la langue officielle, ainsi que la possibilité, pour ces groupes, d'utiliser leur langue maternelle en privé et en public.

France

875. Le Comité recommande également que l'Etat Partie intensifie ses efforts tendant à préserver les cultures et les langues régionales et minoritaires, et prenne des mesures pour améliorer l'étude et l'enseignement de ces langues¹⁴⁶.

Honduras : 159. Le Comité recommande à l'Etat Partie de prendre des mesures pour que les autochtones aient accès à l'éducation et puissent employer leur propre langue dans leurs relations avec la justice¹⁴⁷.

Japon

174. Il est recommandé à l'Etat Partie d'adopter des mesures appropriées pour éliminer le traitement discriminatoire des minorités, notamment des Coréens, et à cet égard de veiller à ce que les langues minoritaires soient enseignées dans les écoles publiques japonaises¹⁴⁸.

639. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels recommande vivement que l'enseignement de la langue maternelle soit introduit dans les programmes officiels des écoles publiques où un nombre important d'élèves appartenant à des minorités linguistiques sont inscrits. Le Comité recommande en outre à l'Etat Partie de reconnaître officiellement les écoles des minorités, en particulier les écoles coréennes, quand elles se conforment au programme scolaire national et, en conséquence, de leur octroyer des subventions et toute autre assistance financière, et de reconnaître

¹⁴³ Biélarus, CERD, A/52/18 (1997) 18

¹⁴⁴ Biélarus, CRC, CRC/C/15/Add. 180 (2002).

¹⁴⁵ Bulgarie, ICESCR, E/2000/22 (1999) 46.

¹⁴⁶ France, ICESCR, E/2002/22 (2001) 121.

¹⁴⁷ Honduras, ICESCR, E/2002/22 (2001) 33.

¹⁴⁸ Japon, CERD, A/56/18 (2001) 34.

également le diplôme de fin d'études décerné par ces écoles en tant que certificat d'admission à l'examen d'entrée à l'université¹⁴⁹.

Lettonie

409. Le Comité engage l'Etat Partie à maintenir la possibilité de recevoir un enseignement dans les langues des divers groupes ethniques ou d'étudier ces langues à différents niveaux du système scolaire, sans que cela porte préjudice à l'enseignement de la langue officielle, ainsi que d'utiliser sa langue maternelle en privé et en public¹⁵⁰.

79. Le Comité encourage l'Etat Partie à faire en sorte que les enfants appartenant à des minorités puissent aussi employer leur langue au niveau secondaire, conformément aux articles 29 et 30 de la Convention¹⁵¹.

Moldova

222. Le Comité recommande également à l'Etat Partie de faire en sorte que les minorités et les groupes ethniques se trouvant sur son territoire reçoivent ... une éducation dans leurs langues respectives¹⁵².

Maroc : 38. ... le Comité est préoccupé par le fait qu'il n'a pas été pris de mesures pour assurer l'éducation scolaire dans toutes les langues et tous les **dialectes** existants¹⁵³.

Pays-Bas

106. ... Le Comité demande à l'Etat Partie de veiller à ce que les étudiants appartenant à des minorités ethniques reçoivent une instruction dans leur langue maternelle à tous les niveaux de l'enseignement¹⁵⁴.

Antilles néerlandaises

223. Le Comité encourage le gouvernement, quand il s'attaquera au problème de l'abandon scolaire, à accélérer l'application de son programme d'enseignement dans les langues maternelles, le néerlandais étant introduit progressivement¹⁵⁵.

Paraguay

217. Le Comité recommande que les autorités prennent toutes les mesures voulues pour garantir la mise en oeuvre intégrale du droit de l'enfant à recevoir un enseignement dans sa propre langue¹⁵⁶.

Pologne

¹⁴⁹ Japon, ICESCR, E/2002/22 (2001) 90.

¹⁵⁰ Lettonie, CRC, CRC/C/100 (2000) 100.

¹⁵¹ Lettonie, CRC, CRC/C/103 (2001) 9.

¹⁵² République de Moldova, CERD, A/57/18 (2002) 41.

¹⁵³ Maroc, CRC, CRC/C/57 (1996) 7.

¹⁵⁴ Pays-Bas, CERD, A/53/18 (1998) 33.

¹⁵⁵ Antilles néerlandaises, ICESCR, E/1999/22 (1998) 41.

¹⁵⁶ Paraguay, CRC, CRC/C/66 (1997) 29.

474. Il est constaté avec préoccupation que, en dépit d'efforts évidents des autorités, les enfants appartenant à des groupes minoritaires n'ont pas toujours accès à un enseignement dans leur propre langue.¹⁵⁷

Fédération de Russie

147. L'Etat Partie devrait prendre toutes les mesures qui s'imposent pour assurer la promotion des langues des minorités et des populations autochtones. Le Comité recommande que l'enseignement soit dispensé dans les langues appropriées¹⁵⁸.

47. Le Comité recommande l'adoption de nouvelles mesures visant à assurer aux minorités et aux groupes autochtones un enseignement élémentaire dans leur propre langue¹⁵⁹.

Slovaquie

591. ... Il lui recommande en outre d'examiner dans quelle mesure la situation actuelle de la langue rom dans le système éducatif, du point de vue du droit et de la pratique, répond aux exigences de la population rom et de ses enfants et d'envisager, le cas échéant, d'autres mesures visant à assurer l'éducation ou l'instruction en langue rom, conformément à l'article 29 de la Convention. La formation d'enseignants dans cette langue devrait être renforcée¹⁶⁰.

Espagne

216. Le Comité recommande que les autorités prennent des mesures pour que les enfants de langue castillane se trouvant en Catalogne et dans le pays basque aient la possibilité de recevoir un enseignement dans leur propre langue¹⁶¹.

Surinam

170. Dans le domaine de l'enseignement, le Comité recommande au gouvernement d'envisager de promouvoir l'utilisation du Sranan Tongo à l'école et ailleurs, et de prendre des mesures en vue de sauvegarder les langues parlées par les groupes autochtones¹⁶².

499. ... l'insuffisance des efforts de l'Etat Partie pour inclure l'utilisation des langues locales dans les programmes scolaires sont également des sujets de préoccupation pour le Comité.

500. Il l'encourage à redoubler d'efforts pour inclure l'utilisation des langues traditionnelles dans les programmes scolaires¹⁶³.

Ukraine

¹⁵⁷ Pologne, CERD, A/52/18 (1997) 62.

¹⁵⁸ CERD, A/51/18 (1996) 25.

¹⁵⁹ Fédération de Russie, CERD, A/53/18 (1998) 25.

¹⁶⁰ Slovaquie, CRC, CRC/C/100 (2000) 100.

¹⁶¹ CERD, A/51/18 (1996) 32.

¹⁶² Surinam, ICESCR, E/1996/22 (1995) 37.

¹⁶³ Surinam, CRC, CRC/C/97 (2000) 84.

376. Le Comité apporte son soutien aux efforts déployés par l'Etat Partie pour garantir aux membres des minorités, dans la mesure du possible, l'apprentissage de leur langue maternelle et un enseignement dans cette langue¹⁶⁴.

Yougoslavie

207. Des efforts doivent être faits pour garantir le plein exercice, par les membres de toutes les minorités, de leurs droits ... à recevoir une éducation dans leur propre langue chaque fois que cela est possible¹⁶⁵.

Zimbabwe

92. Il est préoccupant que toutes les langues minoritaires ne soient pas utilisées dans les programmes éducatifs existants.

...

98. En ce qui concerne la protection et la promotion des droits des minorités ethniques, le Comité engage l'Etat Partie à prendre toutes les mesures nécessaires pour que l'enseignement soit dispensé dans les langues des minorités dans les régions où elles sont importantes¹⁶⁶.

229. Le Comité est préoccupé par la préservation du patrimoine culturel des minorités au Zimbabwe et recommande notamment que l'enseignement soit dispensé dans les langues des minorités¹⁶⁷.

2. Commentaires figurant dans les communications individuelles

Waldman c. Canada, Opinion individuelle concordante de M. Martin Scheinin

5. ...Le fait de subventionner l'enseignement dans des langues minoritaires pour ceux qui souhaitent recevoir ce type d'enseignement n'est pas discriminatoire en soi mais il faut bien sûr veiller à ce que les éventuelles distinctions entre les différentes langues minoritaires soient fondées sur des motifs objectifs et raisonnables¹⁶⁸.

Formation / Recrutement d'un plus grand nombre d'enseignants parlant les langues des minorités

Croatie

97. ...Le Comité encourage également l'Etat Partie à s'employer avec plus de vigueur à former, puis à embaucher, des professeurs roms...¹⁶⁹

Grèce

159. Le Comité recommande à l'Etat Partie:

¹⁶⁴ Ukraine, CERD, A/56/18 (2001) 61.

¹⁶⁵ Yougoslavie, CERD, A/53/18 (1998) 45.

¹⁶⁶ CERD, A/51/18 (1996) 20.

¹⁶⁷ Zimbabwe, ICCPR, A/53/40 vol. I (1998) 35.

¹⁶⁸ (694/1996), ICCPR, A/55/40 vol. II (3 novembre 1999) 86 (CCPR/C/67/D/694/1996) 100.

¹⁶⁹ Croatie, CERD, A/57/18 (2002) 24.

- e) De développer le recrutement d'enseignants du secondaire parlant d'autres langues que le grec, de façon à couvrir tous les établissements concernés et toutes les langues principales;¹⁷⁰

Guatemala

274. ... Il réitère également sa recommandation ... visant à ce que l'Etat Partie continue de renforcer le programme de formation des enseignants afin d'accroître le nombre d'enseignants formés et d'améliorer la qualité de l'enseignement ainsi que le programme d'enseignement bilingue.¹⁷¹

« L'ex-République yougoslave de Macédoine »

526. Le Comité recommande que l'Etat Partie continue ... d'assurer la formation de personnels enseignant les langues des minorités dans les établissements publics¹⁷².

383. ...d'assurer la formation d'enseignants des langues minoritaires dans les établissements publics¹⁷³.

Slovaquie

91. ... La formation d'enseignants dans cette langue devrait être renforcée¹⁷⁴.

Recommandation visant à développer l'augmentation de l'enseignement de la langue officielle dans les écoles des minorités

« L'ex-République yougoslave de Macédoine » : 283. ... Le Comité recommande également à l'Etat Partie d'examiner la possibilité d'augmenter à titre facultatif le nombre d'heures d'enseignement du macédonien dans les écoles où sont enseignées des langues de minorités, de manière à ce que les enfants s'exprimant dans une langue de minorité puissent accéder dans des conditions de plus grande égalité avec les enfants parlant le macédonien aux établissements d'enseignement supérieur où les examens d'entrée et l'enseignement se déroulent essentiellement en macédonien¹⁷⁵.

Renforcer l'aspect linguistique dans l'éducation

Palau

471. ... Il l'encourage à intensifier ses efforts pour arrêter une politique et des pratiques claires concernant l'utilisation du palaosien en tant que langue parallèle d'enseignement¹⁷⁶.

¹⁷⁰ Grèce, CRC, CRC/C/114 (2002) 25.

¹⁷¹ Guatemala, CRC, CRC/C/108 (2001) 47.

¹⁷² « L'ex-République yougoslave de Macédoine », CERD, A/52/18 (1997) 67.

¹⁷³ « L'ex-République yougoslave de Macédoine », ICCPR, A/53/40 vol. I (1998) 65.

¹⁷⁴ Slovaquie, CRC, CRC/C/100 (2000) 100.

¹⁷⁵ « L'ex-République yougoslave de Macédoine », CRC, CRC/C/94 (2000) 45.

¹⁷⁶ Palau, CRC, CRC/C/103 (2001) 79.

Atelier 3 : Education

Commentaires : Les défis de l'adaptation : de la ségrégation à l'éducation pour tous

Andrzej Mirga

Président du Conseil consultatif rom du Projet sur les relations ethniques ; Président du Groupe de spécialistes sur les Rom, les Tsiganes et Gens du voyage (MG-S-ROM)

Depuis quelques années, la question de l'éducation et de la scolarisation des enfants Rom est devenue une question centrale des débats et des recommandations visant à résoudre les graves problèmes rencontrés par cette minorité en Europe. Nul ne conteste aujourd'hui que ce n'est qu'en comblant l'écart entre le niveau d'éducation des Rom et celui des populations majoritaires que l'on pourra traiter la question du « piège de la dépendance » et éviter une plus grande marginalisation et ghettoïsation de cette communauté dans la société.

Cette question est l'une des priorités des activités du Groupe de spécialistes sur les Rom, Tsiganes et Gens du voyage (MG-S-ROM) depuis 1996, année de sa création. Après s'être penché sur la question des violations des droits de l'homme, il a fait de l'éducation des enfants Rom l'une de ses plus urgentes priorités. Les travaux du Groupe de spécialistes ont finalement abouti à la Recommandation du Comité des Ministres y afférente (Recommandation N°R (2000) 4 sur l'éducation des enfants Rom/Tsiganes en Europe). Les recommandations portant sur l'éducation ont été intégrées dans le document du Groupe COCEN du Conseil de l'Europe adopté au sommet de Tampere de l'Union européenne en 1999 (document intitulé « Principes directeurs ») ; elles s'inspiraient largement des recommandations du MG-S-ROM et du Haut Commissaire de l'OSCE sur les minorités ethniques.

Gouvernements et société civile semblent également avoir donné la priorité à l'éducation ; c'est en effet le principal objectif de la plupart des programmes ou plans d'action gouvernementaux consacrés à la question des Rom depuis quelques années, ainsi que de nombreux projets émanant d'ONG. Toutefois, aucun signe tangible d'amélioration n'est visible, bien au contraire : l'écart dans le domaine de l'éducation ne cesse de se creuser entre les Rom et les populations majoritaires (voir à ce sujet le rapport du PNUD, *Avoiding the Dependency Trap*, 2002). Un grand nombre de bonnes recommandations formulées sur le thème de l'éducation des Rom ont été adoptées par divers organisations et organismes internationaux. Elles manquent cependant de cohésion et leur mise en œuvre dépend du bon vouloir des autorités centrales et, plus particulièrement, des autorités locales. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (Convention-cadre) pourvoit justement à ce manque. La question porte alors sur la façon de l'utiliser pour arriver à des résultats concrets sur le terrain dans le domaine de l'éducation des Rom.

J'apprécie énormément les propos tenus par Duncan Wilson dans son analyse critique des dispositions de la Convention-cadre et l'interprétation positive et dynamique qu'il en donne pour la rendre cohérente avec les dispositions des autres textes internationaux et permettre la mise en place des normes nécessaires à un contrôle approprié de la part du Comité consultatif.

L'approche générale de Duncan Wilson sur le contrôle des droits des minorités en matière d'éducation, qui combine les principes édictés dans la Convention-cadre et le schéma des 4-A pour en faire un outil d'évaluation de la politique et des pratiques des Etats, est remarquable. En ce qui concerne le thème de mon intervention, j'accorde une importance toute particulière à l'interprétation dynamique des articles 4, 5, 6, 12 et 14 (et en particulier des articles 4 et 12), qui est ouvertement en faveur d'une politique proactive de la part de l'Etat et de mesures garantissant l'égalité effective des minorités en matière d'éducation. De plus, il est positif que le Comité consultatif, comme l'a noté Duncan Wilson, ait dans ses avis « encouragé les Etats à continuer d'appliquer des mesures de nature à promouvoir davantage l'égalité effective (garantie par l'article 4, elle a valeur de principe général pour l'ensemble de la Convention-cadre). »

L'analyse de Duncan Wilson montre que les Rom auraient avantage à avoir recours à la Convention-cadre et son mécanisme de contrôle. Pour les Rom, l'exercice des droits des minorités est une nouveauté, compte tenu du fait que leur statut de minorité n'a été reconnu que très récemment. De plus, la question de l'éducation des Rom s'inscrit dans le cadre de politiques et de programmes gouvernementaux spécifiques et globaux qui ne se réfèrent pas nécessairement aux droits des minorités. Le point commun de ces programmes et de ces politiques était l'intégration de cette communauté socialement désavantagée, mais elles prévoyaient pour y parvenir de se fonder sur les politiques sociales et d'assistance de l'Etat, et non pas sur les droits des minorités. Ainsi, l'article 12 de la Convention-cadre, tel que l'interprète le Comité consultatif dans ses avis, pourrait offrir aux représentants de la communauté rom bien plus que des politiques d'aide sociale. En fait, par cet article, « le Comité consultatif prône l'égalité devant la loi et l'égalité des normes en matière d'éducation, insiste sur l'accès et l'insertion, sur la formation des enseignants, sur un enseignement supérieur offert dans les langues des minorités, sur la fourniture/rédition/révision des manuels, sur l'évaluation des programmes et l'allocation de ressources à l'éducation des minorités » (Duncan Wilson).

Mon point de départ est l'article 4 au sens que lui donne Wilson, c'est-à-dire de garantir l'égalité pleine et entière en matière d'éducation, et l'article 12, dont le paragraphe 3 traite de « l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation ». À mon avis, ces dispositions garanties par la Convention-cadre ne sont pas respectées par un certain nombre d'Etats Parties à la Convention-cadre. En d'autres termes, les enfants rom sont victimes d'inégalités et de discriminations en matière d'accès à l'éducation en général et de qualité de l'enseignement en particulier.

Les autres articles de la Convention-cadre font plus particulièrement référence aux différents aspects des droits des minorités en matière d'éducation, y compris les droits linguistiques qui sont, d'après moi, d'importance secondaire. Effectivement, tant que

les Etats Parties ne garantiront pas et ne respecteront pas leur obligation d'assurer aux enfants rom l'égalité des chances dans l'accès à une éducation de qualité, toutes les autres dispositions resteront sans effets sur la situation actuelle. Nous n'irons pas plus loin en ce qui concerne les droits des Rom vu que ce sujet sera développé dans l'intervention de Tove Skutnabb-Kangas.

Le Comité consultatif, en raison de l'attitude de plusieurs Etats, s'est penché sur le problème de la séparation/ségrégation des enfants rom et de leur scolarisation dans des « écoles spéciales », mais comme l'a fait observer Ducan Wilson, ce n'est que dans le cas d'un seul pays qu'il est débattu en tant que problème relatif aux droits de l'homme. L'avis le plus direct du Comité consultatif en référence à l'article 12 souligne l'incompatibilité d'une telle pratique avec la Convention-cadre. Si le Comité consultatif identifie correctement les problèmes dans ses avis, il n'en mesure pas toute l'importance ni la gravité.

Le récent rapport du PNUD "*The Roma in Central and Eastern Europe: Avoiding the Dependency Trap*" (Bratislava 2002) qui a été rédigé à partir de données fournies par une étude menée conjointement dans 5 pays par le PNUD et l'OIT, dresse un tableau alarmant. Le niveau de ségrégation dans l'éducation, c'est-à-dire l'existence d'écoles accueillant majoritairement des élèves rom atteint 49% en Bulgarie, 28% en République tchèque, 32% en Roumanie, 40% en Slovaquie et 28% en Hongrie (p.55). Sont visées les « écoles rom » avec un programme scolaire traditionnel, les « classes rom dans des écoles traditionnelles mais avec un programme aménagé » et les « écoles spéciales » pour enfants attardés. Comme il est indiqué dans le rapport, dans « tous les pays de l'Union européenne, la proportion d'élèves rom est supérieure à celle des non Rom dans les écoles pour enfants attardés et, dans la plupart des cas, il n'y a aucune véritable raison médicale à cela. » (p.55). Ces informations prouvent que les diverses formes de séparation/ségrégation des enfants rom sont plus un phénomène systématique que ponctuel.

D'autres études montrent l'augmentation d'un phénomène de ségrégation touchant les Rom pauvres, ce qui entraîne l'émergence de ghettos résidentiels et scolaires qui ne concentrent que des Rom (voir l'étude de E. Kallai et E. Torzsok, *A Romani life in Hungary*, 2000). Un phénomène similaire apparaît dans les écoles : en Hongrie, un échantillonnage a montré que dans les 192 écoles étudiées, au sein desquelles 40% d'enfants Rom étaient inscrits en moyenne, 157 classes ne comptaient aucun d'entre eux alors qu'elles étaient 311 à être formées exclusivement d'élèves de cette communauté. Par ailleurs, les écoles qui faisaient suivre le programme normal à des classes de Rom distinctes seront sûrement obligées, après avoir mis un terme à cette pratique, d'ouvrir des classes de rattrapage qui n'accueilleront, encore une fois, que des élèves rom. Ainsi, la mise à l'écart de cette population dans les écoles pourrait se prolonger.

Une autre étude menée par Mihai Surdu et portant sur la Roumanie montre que le niveau de l'enseignement dans les classes ou écoles d'élèves rom est inférieur à la moyenne. Elles sont considérées comme des « institutions de seconde zone », disposant d'un personnel non qualifié et de faibles moyens. La ségrégation dans l'éducation se

fait surtout sentir dans le primaire. Cela semble également se vérifier en Bulgarie (voir le rapport de K. Kalev pour l'OSI (Open Society Institute), *The first steps: An evaluation of the non-governmental desegregation projects in six Bulgarian cities*, 2003).

Le rapport du PNUD que nous avons mentionné précédemment note que le nombre « d'écoles rom » est en expansion et explique ce phénomène par les effets négatifs de la transition économique de la dernière décennie, c'est-à-dire l'augmentation de la pauvreté chez les Rom, d'un côté, et, de l'autre, « le manque de moyens dans le système éducatif permettant de résoudre les questions liées à la diversité et de mettre en œuvre les principes d'intégration par l'éducation » (p.56). La hausse de la pauvreté parmi les Rom combinée au retrait de l'Etat des secteurs clés de la politique sociale, y compris l'enseignement, compromet encore plus l'accès à l'éducation des enfants rom. L'effet « boule de neige » ou « ghetto en cascade », qui s'observe dans les écoles dont les parents retirent leurs enfants lorsqu'ils considèrent que la proportion d'élèves rom devient intolérable, contribue également à la génération d'écoles exclusivement rom et, de ce fait, à la réduction des chances de ces enfants de bénéficier d'un enseignement de qualité. Cette tendance à la sélection négative entre les écoles, ainsi qu'au sein des écoles qui comportent des classes rom, pour diverses « raisons professionnelles » a été fort bien mise en lumière en 2001 dans le rapport de Jenö Kaltenbach, le commissaire parlementaire pour les droits des minorités ethniques et nationales en Hongrie. Ainsi qu'il l'explique, « on peut dire en résumé que plusieurs formes de discrimination pénalisent les enfants rom pendant leurs études ; il s'agit de la discrimination débouchant sur une ségrégation ouverte et institutionnalisée aussi bien que celle qui est indirecte et dissimulée » (p.11).

Dans ses avis, le Comité consultatif s'est penché sur le phénomène de la scolarisation des enfants rom dans des écoles spécialisées pour enfants retardés mentaux dans plusieurs pays. Cette pratique est la plus effroyable et sûrement la plus connue. Elle met en évidence « le manque de moyens dans le système éducatif permettant de résoudre les questions liées à la diversité » des enfants rom, comme cela a été dit dans le rapport du PNUD. C'est la raison pour laquelle certaines organisations et certains militants des droits de l'homme demandent l'abolition de ces écoles, considérant qu'il y a actuellement des pratiques et des méthodes permettant même d'intégrer des enfants souffrant d'un handicap mental dans des classes normales. Comme l'a montré B. Levin, il serait tout à fait possible, et rentable, de faire passer les élèves rom des écoles spécialisées aux écoles traditionnelles, sous réserve d'y consacrer les moyens nécessaires (voir "*Costs and effects of the step by step Roma special schools initiative*", publication trimestrielle de l'ERRC (European Roma Rights Center), n° 3 et 4, 2002 ainsi que "*School success for Roma children. Step by step special schools initiative*" OSI Interim Report, décembre 2001). La persistance de ce type de pratique est frappante. Les dégâts causés par la séparation/ségrégation des Rom dans l'éducation et leur scolarisation dans des écoles spécialisées sont évidents et font l'objet de divers rapports et études (voir par exemple le rapport de 2000 du Haut Commissaire sur les minorités ethniques sur la situation des Rom et des Sinti dans les pays de l'OSCE).

Le nombre de Rom qui parviennent à l'enseignement supérieur est également un dernier indicateur. En Hongrie, leur proportion est inférieure à 1 %, et les disparités entre la majorité nationale et les étudiants Rom sont ainsi qualifiées de « drastiques » dans le rapport de l'OSCE (p. 65). Comme le font remarquer E. Kallai et E. Torzsok, la Hongrie a fait des progrès significatifs ces dernières années. Chaque année, quelque 400 à 500 étudiants rom bénéficient de bourses d'études pour le secondaire ou le supérieur. Toutefois, cette relative amélioration peut s'expliquer par la faible partie de la population rom qui appartient à la classe moyenne, ou qui y aspire, et qui peut prétendre aux programmes de bourse mis en place pour les enfants de cette communauté. Le fossé séparant les Rom des autres communautés demeure donc aussi important que par le passé.

J'aimerais à présent terminer par quelques conclusions et recommandations. Il ressort de mes propos que le principal défi est de rendre le système éducatif capable de gérer la diversité des Rom, c'est-à-dire de faire en sorte qu'il puisse les intégrer. Le fait d'appartenir à cette communauté ne saurait justifier la séparation/ségrégation dans l'éducation, ni la scolarisation des enfants rom dans des écoles spécialisées. Il est donc évident qu'une solution méthodique est nécessaire dans le domaine des politiques de l'éducation puisque les initiatives et les projets pilotes des ONG, peu importe leur nombre, ne changeront rien à la situation. En fait, à mon avis, les politiques et programmes gouvernementaux adoptés ces dernières années pour s'attaquer au problème de l'éducation des Rom ne visent pas à mettre en place un véritable système, mais reposent encore beaucoup trop sur les programmes à petite échelle des ONG. Je n'irai pas jusqu'à dire ce qui devrait se faire en matière de politique ; la Recommandation n° 4(2000) du Comité des Ministres susmentionnée, auxquelles le Comité consultatif se réfère à plusieurs reprises dans ses Avis, en donnent les grandes lignes et celles-ci sont encore valables. Voici donc mes recommandations pour les futurs travaux du Comité consultatif.

1. La diffusion des travaux du Comité consultatif est de toute première importance ; ses Avis devraient être transmis aux représentants des Rom et aux ONG.
2. Le document rédigé par Duncan Wilson est très instructif en ce qui concerne l'interprétation des dispositions de la Convention-cadre et il devrait également être transmis à la communauté rom.
3. Le Comité consultatif devrait organiser une réunion avec les représentants de la communauté rom et les militants en faveur de leur cause pour mieux leur faire connaître la Convention-cadre, son système de suivi et les avantages qu'ils pourraient en retirer.
4. Dans ses activités de suivi, le Comité consultatif devrait non seulement identifier les problèmes, mais également leur gravité. À cet effet, nous nous réjouissons de ses demandes systématiques de données statistiques. Les autorités des Etats devraient assouplir leur interprétation trop rigide des lois relatives aux données personnelles et sensibles.

5. La question de l'égalité des chances dans l'accès à une éducation de qualité doit être l'objectif principal des futures activités de surveillance du Comité consultatif car elle est la condition *sine qua non* à l'application des autres dispositions de la Convention-cadre. Pour ce faire, le Comité consultatif devrait penser à se livrer à une analyse thématique de ce sujet.
6. En tant que président du MG-S-ROM, j'aimerais que le Groupe de spécialistes et le Comité consultatif coopèrent plus activement. Notre savoir-faire, nos rapports et nos connaissances pourront être plus efficacement utilisés, tant au niveau du Conseil de l'Europe qu'au niveau du suivi général des Etats.

Atelier 3 - Education

Commentaires : Le statut des langues minoritaires dans l'enseignement

Tove Skutnabb-Kangas

Université de Roskilde

Introduction

L'étude exhaustive, complexe, novatrice et particulièrement intéressante de Duncan Wilson qu'il m'a été demandé de commenter « constitue une première tentative pour rassembler et évaluer de façon critique les avis formulés par le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales en insistant sur les droits à, dans et par l'éducation » (voir page XXX)¹. A l'évidence, cette étude est le fruit des travaux d'un avocat des droits de l'homme alors que mes propres commentaires s'inspirent davantage des droits à l'éducation et, plus particulièrement, des droits linguistiques dans la sphère éducative, envisagés sous un angle sociologique, sociolinguistique et pédagogique. Duncan Wilson s'intéresse surtout aux articles qui concernent l'éducation au sens large et, notamment, aux articles 4, 5, 6, 7, 8, 12, 13 et 14. En ce qui me concerne, j'ai choisi de mettre davantage l'accent sur l'article 14. La raison principale qui explique ce choix (mais qui n'est pas la seule) tient au fait que, de bien des façons, c'est l'article qui suscite le plus de confusions, de contradictions et de controverses et, à ce niveau, je suis évidemment d'accord avec Duncan Wilson qui a présenté une critique assez franche, à la fois de l'article en lui-même, mais aussi de son interprétation par le Comité consultatif. Enfin, il me semble que le libellé du texte et (par conséquent ?) de certaines interprétations qu'en donne le Comité consultatif peuvent expliquer la perte de valeur/les dérogations plutôt que la promotion et la protection des droits linguistiques des êtres humains, surtout du fait de l'absence de position de principe fondée sur la recherche et concernant le droit à la scolarisation de certains groupes dans leur langue maternelle.

Conformément au rapport explicatif de la Convention-cadre, les Etats disposent d'une certaine latitude pour atteindre les objectifs fixés. Telle est l'une des raisons (mais ce n'est pas la seule) pour laquelle nous avons été nombreux parmi ceux qui en ont fait une évaluation critique à dénoncer la faiblesse de la Convention-cadre (voir, par exemple, Alfredsson, 2000). Ainsi, Patrick Thornberry, autre expert de renom en matière de droits des minorités, s'exprime dans les termes suivants :

En dépit des bonnes intentions présumées, la disposition en cause ne constitue qu'un minimum dans la reconnaissance du droit d'une minorité ; la matière évoquée par le texte est tout juste suffisante pour éviter une totale vacuité du sens (1997 :356-357 ;voir également Thornberry & Gibbon, 1997).

¹ Les numéros de pages relatives au rapport de Duncan Wilson citées ici se réfèrent à la présente publication.

Toutefois, du point de vue de Ducan Wilson, le Comité consultatif doit néanmoins identifier des normes d'acceptabilité minimales qui permette le suivi de la Convention-cadre.

Dès lors, il s'agit de savoir dans quelle mesure le Comité consultatif a agi dans la bonne direction. Dans les faits, dispose-t-il d'une latitude suffisante pour interpréter les différents articles – et, plus spécialement, en ce qui me concerne, l'article 14 – d'une façon plus positive et qui puisse s'accorder avec certaines des recommandations les plus récentes dans le domaine des droits de l'homme ? A ce propos, je ne pense pas seulement aux Recommandations de La Haye concernant les droits des minorités nationales à l'éducation élaborées par le Haut Commissaire sur les minorités² nationales de l'OSCE auxquelles Ducan Wilson se réfère également. Je fais aussi allusion au document de principe de l'UNESCO en matière d'éducation (2003) intitulé : L'éducation dans un monde multilingue. Les deux textes recommandent l'utilisation de la langue maternelle des minorités aussi longtemps que possible³ en tant que support des enseignements.

Ducan Wilson note que même le Comité consultatif dispose d'une certaine latitude et qu'il en a effectivement fait usage à propos de plusieurs des autres articles (voir premier paragraphe de Ducan Wilson, p. XXX), et notamment de l'article 12. Je suis parfaitement d'accord avec lui à ce sujet. Dans plusieurs de ses avis, le Comité consultatif a suggéré l'adoption de mesures constructives qui semblent prolonger et renforcer certains droits substantiels, et pas seulement relatifs aux minorités dites « nationales » mais aussi, dans une certaine mesure, aux minorités qui se sont constituées sur la base d'une immigration relativement récente. Il y a là un élément très positif qui s'inscrit dans le droit fil de ce qu'ont déjà permis de réaliser le Comité des droits de l'homme, le Comité international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et le Comité des droits de l'enfant. Ducan Wilson poursuit son commentaire (p. XXX) après avoir indiqué que ces instances « ont souvent élaboré des recommandations claires et appelant à une action urgente » (qui, dans une large mesure, font défaut dans les travaux du Comité consultatif relatifs à l'article 14) et qu'elles l'ont fait « en dépit des carences ou de l'absence totale à cette époque de dispositions dans les conventions et traités relatifs aux droits à, dans et par l'éducation ou aux droits des minorités ».

² Tout comme deux des autres intervenants, j'ai fait partie du groupe d'experts chargé de formuler les Recommandations de La Haye.

³ Il semble ici qu'il faille insister sur la différence fondamentale entre l'enseignement d'une langue minoritaire en tant que matière à étudier et son utilisation comme support pédagogique (principal) s'agissant d'une distinction que tous les gouvernements dont Max Van Der Stoel examine les réponses dans son rapport de 1999 n'ont pas été capables de faire. L'enseignement d'une langue minoritaire uniquement en tant qu'objet d'étude et l'utilisation de la langue dominante (de l'Etat) en tant que principal support des enseignements, conduit inévitablement dans la plupart des cas à des dérives linguistiques comme l'ont déjà montré d'innombrables études. Voir Skutnabb-Kangas, 1984, 2000 qui cite un certain nombre de généralités en matière d'éducation bilingue et, notamment, des centaines d'exemples de ce fait.

Mais s'agissant de l'article 14, il semblerait que le Comité consultatif n'ait pas poussé ses travaux assez loin. C'est bien pourquoi ses interprétations et recommandations apparaissent malheureusement comme un tissu de confusions, de contradictions et d'incohérences. Et même si le Comité consultatif croit devoir rappeler constamment aux Etats leur obligation de veiller à l'égalité pleine et entière des enfants des minorités, dans la réalité, bon nombre de ses recommandations vont totalement à l'encontre des conclusions constantes et déjà anciennes de la recherche sur la meilleure manière de procéder pour permettre aux enfants des minorités d'atteindre un niveau élevé de bilinguisme ou de multilinguisme grâce à l'éducation et de réussir dans leur parcours scolaire, c'est-à-dire, globalement, pour qu'il aient accès à une éducation de bonne qualité sur la base de l'équité (et le schéma des 4 – A).

Une lecture plutôt « bienveillante » donne à penser que c'est la relative ignorance des experts du Comité consultatif quant aux résultats de la recherche sur l'enseignement bilingue qui explique le phénomène. Et cette ignorance peut également se comprendre dans la mesure où le Comité consultatif doit s'intéresser à des domaines extrêmement variés qui supposent des compétences multidisciplinaires. En revanche, une lecture plus incisive montre que les experts du Comité s'adaptent de façon assez pragmatique à ce qu'ils estiment possible compte tenu des relations de pouvoir et des réalités politiques actuelles⁴. En pareil cas, j'ai bien peur que le Comité ne s'intéresse pas à l'application de la Convention-cadre par les Etats, mais qu'il participe plutôt à ce que Chomsky appelle la « Fabrique de l'opinion publique » (*Manufacturing consent*) (Herman & Chomsky, 1988).

Dans la suite de mon commentaire, je me suis intéressé à deux questions soulevées par l'article 14 et ma position à ce sujet : Question 1 : Confusion et controverses ; et, Question 2 : Contradictions et incohérences. Je conclurai par quelques réflexions et projets de recommandations.

Question 1 : Confusion et controverses

L'enseignement bilingue, quel qu'en soit le type, est un domaine particulièrement sensible et spécialisé aussi bien pour la recherche que pour le choix de la politique à suivre. Par conséquent, une connaissance approfondie est l'une des conditions préalables si l'on veut pouvoir formuler des recommandations. Mais il y a ici une question connexe qui complique le débat : certains des principes scientifiquement sains et qui ont fait leurs preuves dans la pratique à propos de la manière d'amener les enfants à une pratique courante du bilinguisme en utilisant pour appui le système éducatif, vont, dans la réalité, à l'encontre du sens commun. Ainsi, pour que les enfants autochtones ou ceux des minorités qui parlent chez eux leur langue maternelle puissent accéder au bilinguisme et bien maîtriser la langue dominante / de la majorité, si l'on s'en tient au simple bon sens, il semblerait que les principes d'un début précoce et

⁴ Cette réalité pourrait également expliquer et sous-tendre les attitudes mentionnées dans un article de 2002 par l'ancien Vice-président du Comité consultatif, Alan Phillips (cité dans la note de bas de page **XXX** in Wilson 2003), lequel avait déclaré que la Convention-cadre est « un texte pratique pour des circonstances concrètes ».

d'une exposition optimale à la langue dominante soient autant de bonnes idées, comme c'est d'ailleurs le cas pour l'apprentissage de bien d'autres compétences : la pratique favoriserait la perfection. Mais dans les faits, la recherche a montré que plus les enfants autochtones et ceux des minorités – qui ont un statut social défavorable – peuvent utiliser longtemps leur propre langue comme support principal des enseignements, meilleures sont leurs performances ultérieures dans la langue dominante, à la condition, naturellement, que l'enseignement en soit fait dans des conditions fiables et soit confié de préférence à des enseignants bilingues, comme le suggèrent les Recommandations de La Haye et les directives de l'UNESCO.

Je vais ici donner deux exemples d'études longitudinales à très grande échelle – extrêmement rigoureuses d'un point de vue méthodologique – réalisées aux Etats-Unis par Ramirez et col. (1991) et par Thomas & Collier (1997, 2002) ; d'autres références à leurs travaux figurent également dans la bibliographie jointe en Annexe.

L'étude effectuée par Ramirez et col. en 1991 porte sur 2.352 élèves ; elle compare les performances de trois groupes d'élèves de la minorité hispanophone. Le premier groupe n'a suivi que des enseignements en langue anglaise (mais même ces élèves avaient des enseignants bilingues et étudiaient l'espagnol comme matière obligatoire) ; il s'agit d'une option très peu répandue dans les programmes dits « d'immersion ». Le second groupe était composé d'élèves qui n'avaient suivi que pendant un ou deux ans un enseignement en espagnol (cycle court) et avaient poursuivi leur scolarité en anglais ; quant au troisième groupe, il avait prolongé l'expérience d'un enseignement en espagnol pendant 4 à 6 ans (cycle long) avant de poursuivre en anglais.

Le bon sens laisserait plutôt penser que les élèves qui avaient commencé plus tôt et avaient prolongé plus longtemps leur scolarité en anglais – c'est-à-dire les élèves anglophones – auraient dû avoir de meilleurs résultats en langue anglaise, en mathématique et, globalement, fait montre de meilleures performances ; par opposition, ceux qui avaient été scolarisés plus longtemps en espagnol et avaient donc débuté plus tard leur formation en anglais – avec, par conséquent, une exposition plus tardive et plus courte à la langue anglaise – auraient dû avoir de moins bons résultats en anglais.

Dans les faits, les résultats se sont avérés exactement inversés. Ce sont les élèves qui ont été scolarisés le plus longtemps en espagnol qui ont eu les meilleurs résultats et il est apparu qu'ils étaient les seuls à avoir la capacité de parvenir plus tard à des niveaux en anglais comparables à ceux des autochtones, alors que les deux autres groupes, après un très bon début, avaient vu leurs performances se dégrader de plus en plus ; il était même apparu qu'ils n'auraient probablement jamais la capacité de parler l'anglais aussi bien que les enfants autochtones et qu'ils auraient du mal à avoir des résultats scolaires généraux aussi bons que les leurs.

L'étude de Thomas & Collier (voir bibliographie) – la plus importante étude longitudinale au monde sur les performances scolaires d'élèves des groupes minoritaires – a porté au total sur plus de 210.000 élèves et a permis de s'intéresser en profondeur aux paramètres urbains et ruraux aux Etats-Unis ; elle s'est penchée sur des programmes d'immersion complète dans une langue minoritaire, sur des programmes

élaborés autour de deux supports linguistiques différents avec une langue minoritaire et une langue majoritaire (essentiellement l'espagnol et l'anglais), sur des programmes d'enseignement bilingues transitionnels, des programmes ESL (anglais seconde langue) et des programmes dits d'intégration (submersion en anglais seulement). Quel que soit le modèle envisagé, les élèves qui ont obtenus les meilleurs résultats à la fois dans l'expression bilingue et dans la performance scolaire en général étaient toujours ceux dont la langue maternelle avait servi de support principal aux enseignements pendant la période de temps la plus longue. La durée de cet enseignement en L1 (Langue 1 ou première langue) a même constitué l'indicateur prévisionnel ou prédictif le plus fiable à la fois de la compétence des élèves en L2 (anglais seconde langue) et de leurs acquis scolaires en général. Thomas & Collier déclarent (2002 :7) :

La durée de la scolarisation des élèves dans la langue L1 constitue l'indicateur prévisionnel le plus fiable de leurs résultats en L2. Plus la scolarisation en L1 dure longtemps, meilleurs sont les résultats en L2.

Le temps pendant lequel la langue maternelle sert donc de support aux enseignements constitue dans les deux études de Ramirez et de Thomas & Collier un facteur plus important que n'importe quel autre (et de nombreux paramètres ont pourtant été pris en compte) pour prévoir les résultats des élèves bilingues dans le domaine de l'éducation. Ce facteur est même beaucoup plus important que le statut socioéconomique et il y a là une réalité particulièrement importante si l'on s'en sert pour interpréter les débats sur ce statut et sur les choix à faire à propos des délibérations et des recommandations du Comité consultatif sur les Rom. Les plus mauvais résultats – et notamment les pourcentages d'exclusion les plus élevés⁵ concernent les élèves intégrés à des programmes d'immersion et dont la langue maternelle (L1) n'était pas utilisée comme support des enseignements ou qui n'étudiaient que très superficiellement leur langue maternelle comme matière à part entière. Il existe également des douzaines d'études moins ambitieuses issues de toutes les régions du monde qui aboutissent à des conclusions identiques⁶. L'étude plus restreinte que j'ai moi-même réalisée parmi les minorités de travailleurs migrants finlandais dans la zone métropolitaine de Stockholm en Suède (voir Skutnabb-Kangas, 1987) en est aussi un exemple type. Dans le cas de mon étude, les élèves appartenaient aux classes moyennes finlandaises et j'avais sélectionné des groupes de contrôle suédois dans des classes parallèles des mêmes écoles. Pour l'évaluation de leurs compétences en suédois, j'avais fait appel à un test de langue suédoise assez difficile, de ceux que les enfants de la classe moyenne réussissent en principe mieux que ceux des classes ouvrières. Après neuf années d'une scolarisation essentiellement en finnois et d'une bonne formation en suédois (seconde langue), les élèves finlandais des classes ouvrières obtenaient des résultats quelques peu meilleurs en suédois que ceux des groupes de contrôle de la classe moyenne

⁵ Il s'agit ici des « laissés pour compte » dont parlent les théories axées sur les carences éducatives et qui font porter la responsabilité de l'échec scolaire sur les élèves, sur leurs spécificités, leurs parents et leur culture.

⁶ Voir résumés et références chez, e.g., Baker 1993, Baker & Prys Jones, 1998, références à Cummins dans la bibliographie, Huss 1999, Huss et col., 2002, May & Hill 2003, May et col. 2003, Skutnabb-Kangas 2000 et la série en 8 volumes de l'Encyclopédie des langues et de l'éducation, en particulier Cummins & Corson, ed., 1997.

essentiellement suédois. Par ailleurs, leurs résultats en finnois étaient pratiquement aussi bons que ceux des groupes de contrôle finlandais en Finlande.

Tableau 1 : Résultats des tests en suédois et appréciation de leurs compétences en suédois par les sujets de l'étude eux-mêmes

	Résultats aux tests (1-13)		Appréciation personnelle (1-5)	
	Moyenne	Ecart type	Moyenne	Ecart type
Groupe de contrôle suédois	5.42	2.23	4.83	0.26
Coauteurs finlandais de la recherche	5.68	1.86	4.50	0.41

Jeunes de la minorité finlandaise immigrée (classe ouvrière) en Suède après 9 années d'une scolarisation en finnois pour l'essentiel ; groupe de contrôle suédois = jeunes de la classe moyenne surtout intégrés à des classes parallèles des mêmes établissements ; test en suédois : décontextualisé, type CALP où, en principe, les sujets de la classe moyenne sont censés obtenir de meilleurs résultats (Skutnabb-Kangas, 1987).

Les conclusions d'une recherche particulièrement exhaustive entreprise à propos des Maori par une antenne du Ministère de l'Education à Aotearoa, Nouvelle Zélande, (May & Hill, 2003 :&4) montrent que les programmes d'immersion en anglais seulement « s'avèrent constituer très nettement le support pédagogique le moins efficace pour les élèves qui parlent des langues minoritaires ». Pour autant, c'est ce type d'enseignements « en immersion » que le Comité consultatif accepte sans protester pour de très nombreux élèves des minorités et qu'il recommande d'utiliser avec les jeunes Rom (voir ci-après Question 2, Contradictions), y compris ceux qui parlent le rom chez eux. Il apparaît donc ici que le Comité consultatif préfère suivre ce qu'il estime être le « bon sens » plutôt que les conclusions d'une recherche rigoureuse ; il devrait pourtant savoir que les recommandations qu'il formule conduisent à des résultats particulièrement négatifs. Le Comité consultatif tente même de recommander que les parents des élèves des minorités qui souhaitent voir leurs enfants suivre une scolarité dans des écoles séparées soient dissuadés de le faire. Œuvrer sciemment pour faire adopter des solutions qui se sont avérées conduire à des résultats négatifs et ne pas recommander – ni même conseiller – des solutions qui, en revanche, sont susceptibles d'aboutir à des résultats très positifs, équivaut à perturber gravement le psychisme des enfants. A la vérité, c'est même là l'une des définitions du génocide qui figure dans la Convention des Nations Unies sur la prévention et la répression du crime de génocide⁷ :

« Article II(b) ... qui provoquerait des dommages corporels ou des perturbations mentales graves aux membres du groupe » (souligné par nous).

⁷ Convention des Nations Unies sur la prévention et la répression du crime de génocide (E793, 1948).

Rien de ce qui vient d'être dit ne fait l'objet de débat ni n'est mentionné dans les avis du Comité consultatif. Il semble y avoir une confusion totale à propos du type de modèle de scolarisation qu'il conviendrait de conseiller en tant qu'exigence minimale. C'est également ce que notait Ducan Wilson (page XXX) après avoir déclaré que :

Malheureusement, vu le grand nombre de limites apportées aux dispositions particulières de la Convention-cadre, la *lex specialis* (loi spécifique) semble restreindre la *lex generalis* (loi générale, soit ici le principe général de la Convention-cadre pour la promotion de l'égalité pleine et effective). L'article 14 constitue l'exemple extrême de cet Etat de fait, avec sa panoplie d'exigences géographiques, temporelles, numériques, ses limitations en terme de demande, et ses contraintes plus générales (« clauses limitatives »). Le Comité consultatif s'est révélé particulièrement hésitant quant à définir les droits linguistiques à l'éducation, c'est pourquoi il existe une faible sécurité juridique.

Il va de soi que la norme minimale ne saurait être assimilée à ce qu'une recherche sérieuse et l'expérience montrent être la source de perturbations graves pour les enfants. Une fois encore, la norme minimale ne saurait se confondre avec ce que la pratique révèle être un outil d'assimilation forcée pour les enfants des minorités, comme c'est le cas avec l'enseignement de type soustractif, quel qu'en soit le type. Dans un système d'enseignement et d'apprentissage basé sur un processus soustractif, une nouvelle langue (dominante/majoritaire) est enseignée aux dépens de la langue maternelle. En revanche, c'est bien un système d'enseignement et d'apprentissage basé sur un processus additif que le Comité consultatif devrait recommander pour tous. En effet, dans un système d'enseignement et d'apprentissage basé sur un processus additif, la nouvelle langue est assimilée en plus de la langue maternelle qui continue d'être utilisée et développée. Pour que ce phénomène puisse se développer avec les enfants des minorités, il faut que leur propre langue soit le support essentiel de leurs apprentissages, du moins pendant les huit ou neuf premières années de scolarisation et, de préférence, plus longtemps encore.

Pirjo Janulf (1998) montre dans sa volumineuse étude longitudinale que parmi les enfants finlandais scolarisés en Suède et qui ont été inscrits dans des programmes d'immersion en suédois (dans le cadre d'un système de type soustractif), aucun ne parlait plus le finnois à ses propres enfants une fois devenu adulte. La génération des parents n'avait aucun autre choix : il n'y avait ni établissements scolaires ni classes où les enfants auraient pu être scolarisés en finnois. Leur formation selon un système de type soustractif se traduisait donc par le transfert forcé de leurs propres enfants vers un groupe linguistique majoritaire. Or, il s'agit précisément là d'un phénomène qui tombe sous le coup d'une autre des définitions du génocide retenue par la Convention des Nations Unies sur la prévention et la répression du crime de génocide :

« Article II(e) : *transfert forcé des enfants du groupe vers un autre groupe* ».

La tension politique qui conduit à réprimer ce type de débat et de réflexion qui devraient servir de fondement aux avis du Comité consultatif est significative de la « controverse » qui entoure la question des droits linguistiques en matière d'éducation ; ce que Ducan Wilson notait déjà non sans raison :

« La formulation de cet article, extrêmement complexe, reflète bien la controverse relative aux droits linguistiques à l'éducation. L'article 14 comporte de nombreuses restrictions, ou clauses « limitatives ». Des expressions telles que « s'il existe une demande suffisante », « dans la mesure du possible », « dans le cadre de leur système éducatif », « aient la possibilité d'apprendre la langue minoritaire *ou* de recevoir un enseignement dans cette langue » se prêtent à de multiples interprétations au détriment de l'obligation elle-même. La pratique du Comité consultatif relative à cet article paraît, d'une façon générale, confuse, facteur d'incertitude sur l'équilibre à rechercher entre les différents éléments de l'article, et sur les critères à utiliser pour mettre en œuvre le droit énoncé au paragraphe 2.

Un grand nombre des recommandations concernant l'article 14, d'un caractère singulièrement faible, évitent toute recommandation directe. »

Cette tension s'est traduite par le fait que les réglementations qui concernent le maintien des langues autochtones et minoritaires dans les systèmes éducatifs constituent l'un des maillons les plus faibles du droit international applicable aux minorités. L'éducation dispensée à chaque minorité essentiellement dans sa propre langue – s'agissant d'un droit que les majorités linguistiques considèrent acquis – n'a toujours pas la consistance d'un droit humain linguistique pour la plupart des minorités dans le monde et le Comité consultatif ne fait rien pour avancer sur cette voie ; il ajoute même à la confusion puisqu'il évite des recommandations directes, comme l'a justement noté Duncan Wilson ci-dessus.

Le fait que les Etats hésitent à concéder aux minorités des droits à une scolarisation de leurs enfants dans leur langue maternelle est le fait d'idéologies déplacées et périmées. En effet, cette hésitation est le reflet du système de pensée démodé de l'Etat nation, croyance dans le fait que l'existence des minorités et leur reproduction en tant que telles – en partie lorsqu'elle peuvent prétendre à une scolarisation de leurs enfants dans leur langue maternelle – conduit nécessairement à la désintégration des Etats-nations. Dans la réalité des faits, c'est l'absence des droits fondamentaux à la pratique des langues minoritaires qui contribue aux conflits et aux tensions dans des situations où la hiérarchie linguistique coïncide avec les manifestations des pouvoirs politique et économique (voir, par exemple, Eide, Hettne et Stavenhagen dans la bibliographie). La reconnaissance en tant que l'un des droits de l'homme de la possibilité de scolariser des enfants dans leur langue maternelle minoritaire pourrait bien constituer un élément de la solution et le Comité consultatif pourrait aussi contribuer à l'adoption de cette solution.

La complexité des questions liées à l'éducation des peuples autochtones et des minorités est ce qui ressort immédiatement de ces quelques exemples. Si même les divers Comités consultatifs qui sont supposés avoir l'expertise requise pour œuvrer en faveur de la protection des minorités, manifestent des doutes, des incertitudes et provoquent des confusions, comment les décideurs en matière d'éducation pourraient-ils savoir ce qu'ils doivent faire ?

Les Etats seraient bien inspirés de s'en tenir à la Recommandation 3 (de 45) formulée par Robert Phillipson dans son ouvrage publié en 2002 : « Une Europe exclusivement anglophone ? Le défi d'une politique linguistique » :

3. Chaque gouvernement national doit disposer de fonctionnaires parfaitement qualifiés et spécialisés dans les politiques linguistiques qui auront en charge l'intégration de ces dernières aux relations commerciales, culturelles, éducatives, à la recherche, aux médias, aux relations internationales et aux institutions supranationales de l'Union européenne (Phillipson 2002 :180).

Il est évident que les Comités consultatifs qui interviennent sans être rémunérés et sans réduction de leur charge de travail normale font souvent un travail remarquable dans des circonstances difficiles. Dans une situation qui implique déjà une surcharge de travail, il ne faut pas s'attendre à ce que les membres de ces Comités soient des experts dans tous les domaines multidisciplinaires concernés par les mandats qui leur sont confiés. Mais on pouvait tout de même s'attendre à ce que les Etats améliorent leurs conditions de travail et organisent un accès plus facile à différentes compétences dans des domaines variés ; il s'agit là d'une question sur laquelle j'aurai à revenir dans ma conclusion.

Je serai très brève dans ma façon de traiter la question 2, puisque je ne donnerai que quelques exemples de contradictions et d'incohérences relevés dans les avis du Comité consultatif, essentiellement en m'appuyant sur l'étude de Duncan Wilson et sur ses annexes⁸ et en prenant pour exemple la scolarisation des Rom, afin de mieux assurer la transition avec le prochain intervenant. Pour l'essentiel, les contradictions et les incohérences que j'ai pu relever me semblent significatives de la confusion qui, elle-même, apparaît comme le résultat inévitable du refus de tenir compte des complexités et des controverses dont j'ai déjà brièvement parlé plus haut.

Question 2 – Contradictions et incohérences

Au vu des avis du Comité consultatif, il n'est pas facile de savoir dans quelle mesure tous les processus éducatifs mis en œuvre avec les enfants des groupes minoritaires séparés des enfants du groupe dominant constituent ou non une ségrégation négative. En règle générale, ses observations et recommandations à propos de la ségrégation et de l'intégration laissent de côté un certain nombre de distinctions sociologiques et pédagogiques indispensables et qui pourraient pourtant l'aider à dépasser certaines des contradictions et des incohérences constatées.

La *première distinction* consiste à savoir si la ségrégation est un objectif en soi ou un simple moyen. Lorsqu'elle est considérée comme un objectif, une certaine forme de

⁸ Dans une version développée, il serait intéressant de voir comment la question de la scolarisation dans la langue maternelle des minorités a été considérée dans tous les rapports étatiques et comment se sont effectués les échanges entre les Etats et le Comité consultatif. Même si je me suis penché avec beaucoup d'attention sur ces matières, une étude systématique à ce sujet échappe à mon mandat et me prendrait trop de temps. Pour autant, je peux dire que les contradictions sont symptomatiques d'une absence de position de principe claire de la part du Comité consultatif.

ségrégation en matière éducative aboutit à rendre les enfants des minorités incapables d'accéder à l'enseignement secondaire ou supérieur, parce qu'ils ont été regroupés dans des « classes spéciales » dont les normes pédagogiques n'étaient pas aussi exigeantes. Cette remarque s'est avérée exacte notamment dans la scolarisation des bantous sous le régime de l'apartheid en Afrique du sud et elle vaut également pour la scolarisation des enfants des Rom en Europe (modèles ségrégatifs).

Ce type de modèle dans lequel la ségrégation future est un objectif à part entière doit être très clairement distingué du processus qui prévoit des classes et des écoles où la langue maternelle minoritaire sert de support aux enseignements ; ces classes et écoles doivent, par nature, être séparées des classes et des écoles où les enseignements sont dispensés dans la langue dominante/de la majorité ; dans ce cas, la séparation (« ségrégation ») a pour but de permettre aux enfants des minorités de mieux maîtriser le bilinguisme et de réussir dans leur parcours scolaire, en bénéficiant d'une éducation de qualité aux mêmes normes que les enfants « intégrés » au système dominant. La « ségrégation » n'est alors plus qu'un moyen mis en œuvre pour parvenir à l'égalité. Il s'agit de modèles qui reposent sur le maintien de la langue maternelle ou sur sa protection.

La *seconde distinction* – qui recoupe partiellement la première – s'établit entre la ségrégation permanente et la séparation provisoire. Dans la plupart des processus de ségrégation négative qui concernent les enfants des Rom, tout comme pour la scolarisation des bantous sous le régime de l'apartheid, la ségrégation éducative est à sens unique à la fois en termes d'infrastructure pédagogique et d'objectifs éducatifs. Il n'y a aucun moyen de revenir à une éducation « intégrée » ni en considérant la manière dont les infrastructures sont organisées (qualité des cours, examens, critères d'accès et de transfert, etc.) ni en termes d'objectifs (visées pédagogiques). Dès que l'action est engagée, elle a un caractère permanent en tant que ségrégation négative. De la même façon, les conséquences de la ségrégation négative en matière de pédagogie aboutissent fréquemment à une marginalisation permanente sur le marché du travail et à un certain type de participation sociale et politique dans la société en général.

Par opposition, les modèles de ségrégation « positive » reposent sur une séparation provisoire et nécessaire. L'objectif (visé et atteint) consiste à permettre aux élèves de développer de réelles compétences et capacités linguistiques, psychologiques, sociales et éducatives qui leur permettent ultérieurement de s'intégrer à une société plus vaste, à la fois sous l'angle du cursus éducatif (au plus tôt après le cycle primaire, mais souvent uniquement à l'issue des études secondaires et supérieures) et, plus spécifiquement, après leur scolarisation. Ainsi, la ségrégation provisoire conduit ultérieurement à une intégration positive, c'est-à-dire à une « incorporation » sociale, éducative, professionnelle et politique des élèves des minorités, mais sans assimilation.

La *troisième distinction* potentiellement utile concerne la ségrégation ou l'intégration physique par opposition à l'intégration psychologique et linguistique. La ségrégation physique provisoire est souvent nécessaire aux enfants des groupes minoritaires pour leur permettre d'atteindre ultérieurement l'intégration psychologique et linguistique (par opposition à la marginalisation ou à l'assimilation forcée). Ainsi, il est

parfaitement possible d' « intégrer » physiquement les enfants d'un groupe minoritaire avant la phase de scolarisation, puis à l'école, dans une salle qu'ils partagent avec les enfants du groupe dominant. Mais si ces enfants ne parlent pas la langue du groupe dominant qui est le support des enseignements au même titre que leur langue maternelle, leurs chances d'acquérir des connaissances en volume équivalent à celles des enfants du groupe majoritaire sont sérieusement compromises comme le montrent les études dont il a été question plus haut. Pour l'essentiel, il n'est pas possible que la connaissance de la langue maternelle puisse se développer dans cette classe « intégrée ». Quelques heures d'enseignement de la langue maternelle considérée comme matière à étudier peuvent avoir un effet psychologique positif en termes d'identité mais s'avèreront tout à fait insuffisantes pour développer la langue maternelle jusqu'à un niveau élevé de connaissance linguistique. Les enfants s'en trouvent privés d'une base solide même pour l'apprentissage de la langue dominante et, de ce fait, le bilinguisme de ces enfants n'est que superficiel, suffisant pour les interactions quotidiennes, au niveau des relations sociales autour des échanges induits par des questions concrètes et contextualisées, mais totalement insuffisant pour rendre possible un approfondissement de la scolarité et pour résoudre des problèmes décontextualisés dès la fin de l'enseignement primaire. Il est vraisemblable que ces enfants n'atteindront jamais le niveau où évoluent les enfants du groupe dominant, comme la recherche l'a également montré. Placés dans ces conditions, si ces enfants réussissent, c'est souvent malgré l'école et non pas grâce à la façon dont leur scolarisation est organisée. Psychologiquement, ces enfants sont très désavantagés et, socialement, ils se retrouvent séparés dans l'organisation de la salle de classe également à cause de la discrimination liée à un niveau social moins élevé. Ainsi, c'est souvent leurs corps seulement qui sont intégrés à l'espace, alors que leurs esprits, leurs âmes et leurs cœurs peuvent rester isolés comme le montrent des douzaines d'ouvrages de fiction récents. Par conséquent, une intégration *physique* précoce conduit souvent ultérieurement à une ségrégation physique, linguistique, psychologique, sociale, socioéconomique et politique.

Là encore – et par opposition à la situation qui vient d'être décrite – l'organisation d'une séparation physique volontaire, provisoire et précoce d'avec les enfants qui parlent la langue dominante, avec création de classes où la langue maternelle des enfants des minorités sert de support aux enseignements, leur permet de développer leur langue maternelle jusqu'à un niveau formel élevé, d'apprendre à fond la langue dominante (aussi bien, voire mieux, que leurs homologues qui la parlent déjà, comme mon étude l'a montré), d'assimiler les contenus éducatifs parce qu'ils les comprennent bien et, de façon générale, à développer l'ensemble de leurs compétences, dès lors que les exigences pédagogiques obéissent à des normes rigoureuses, comme ce devrait toujours être le cas. Les enfants sont alors parfaitement intégrés à leurs classes, dès lors qu'ils comprennent les enseignements et qu'ils peuvent grandir et manifester ce qu'ils ont appris. Ainsi, cette *séparation physique* initiale d'avec les enfants du groupe dominant leur permet de s'intégrer eux-mêmes ultérieurement à la vie sociale au sens large, que ce soit sous l'angle physique et psychologique ou linguistique, social, socioéconomique et politique.

On pourrait également ajouter une *quatrième distinction* implicitement contenue dans les trois précédentes, s'agissant de la séparation d'avec ou de l'intégration à la société

dans son ensemble par rapport au même phénomène organisé à l'école. La séparation d'avec les enfants du groupe dominant à l'école (s'il s'agit d'un modèle d'intégration par opposition à un modèle de ségrégation) peut conduire à une meilleure intégration à la société et c'est ce que devrait être l'objectif avoué.

Si nous considérons maintenant les observations et les recommandations du Comité consultatif, il apparaît que la plupart des contradictions et des incohérences dans les avis du Comité sont imputables au fait qu'il n'a pas pris la peine – ni le temps – de clarifier ces différentes distinctions fondamentales.

Ducan Wilson cite le Comité sur les droits économique, sociaux et culturels à propos de la Bulgarie (ICESCR E/2000/22 (1999) 46 ; note infrapaginale p XXX) :

239. L'Etat Partie devra poursuivre ses efforts en vue d'intégrer les minorités ethniques à la société et il prendra toutes les mesures utiles pour donner à ces minorités la possibilité de bénéficier de prestations éducatives dans leur propre langue (souligné par nous).

Dans cette citation, il est clairement fait allusion à la quatrième distinction. Ce que le texte suggère, c'est que les minorités peuvent bénéficier d'une scolarisation dans leur propre langue (ce qui implique nécessairement une ségrégation physique à l'école par rapport aux enfants qui parlent la langue dominante et pour la plupart des cours) et s'intégrer parfaitement à la société au sens large.

Comment le Comité consultatif a-t-il traité la question du rapport entre intégration et ségrégation ?

Comme le note Ducan Wilson (p. XXX), le Comité consultatif a constamment utilisé la formulation « placer les enfants dans des classes spéciales et séparées ne devrait être une solution que si elle est absolument nécessaire et toujours à partir de tests cohérents, objectifs et globaux ». Le Comité consultatif ne dit pas exactement ce que sont ces « classes spéciales et séparées ». Si le texte fait allusion au modèle de la ségrégation négative décrit plus haut, il constitue à l'évidence une bonne tentative pour protéger les enfants contre la discrimination. Le problème tient à ce que les classes où la langue maternelle sert de support aux enseignements sont nécessairement aussi « séparées ». Par ailleurs, ces mêmes classes peuvent aussi être dites « spéciales » si l'on procède comme le recommande le Comité consultatif, qui appelle « classes » et « écoles » à support majoritaire les établissements qui dispensent une formation « ordinaire » (voir Wilson, p. XXX et note infrapaginale XXX) ou assurent une éducation « normale » axée sur « l'intégration » (ibid. : p. XXX). Pour décider d'intégrer les enfants d'un groupe minoritaire dans une classe « spéciale » où la langue maternelle est le support des enseignements, aucun test n'est nécessaire ; il suffit que les enfants aient pour langue maternelle la langue minoritaire.

Dans plusieurs de ses avis, le Comité consultatif demande instamment aux Etats d'intégrer les enfants des groupes minoritaires (essentiellement les Rom, mais également certains autres enfants) dans des classes « normales » où ils sont « intégrés »

aux enfants du groupe dominant (il s'agit d'une intégration physique mais qui ne saurait dissimuler la ségrégation psychologique). Dans le même temps, le Comité demande également à l'Etat de faire en sorte que toutes les opportunités soient données pour organiser l'enseignement de la langue des Rom ou pour que les enfants puissent suivre leur scolarité dans cette langue (exemple : avis sur la Roumanie, la Croatie et la Slovaquie ; voir Wilson 2003 : p. XXX) ; le Comité consultatif considère également que les classes « séparées » comportent un risque pour l'intégration future (voir notamment l'avis du Comité à propos de la Suède). Mais il n'est pas possible de scolariser les enfants d'un groupe minoritaire dans leur langue si la salle de classe accueille également des enfants du groupe linguistique majoritaire, à moins qu'ils ne doivent eux aussi devenir bilingues et aucune indication de ce type ne figure dans les avis du Comité consultatif. Il y a donc là une contradiction grave.

S'il y a à la fois des enfants de groupes minoritaires et du groupe majoritaire dans la même salle de classe et que la scolarisation est assurée dans la langue minoritaire, en totalité ou en partie seulement, le système pédagogique doit être convenablement planifié sur le modèle du double bilinguisme, c'est-à-dire que les enfants doivent acquérir la maîtrise des deux langues (voir à ce propos Dolson & Lindholm 1995, Lindholm 1997, Lindholm-Leary 2001). Le Comité consultatif pourrait peut-être se pencher à la fois sur le modèle du double bilinguisme et sur celui de l'immersion qui sont l'un et l'autre très répandus au Canada et aux Etats-Unis (les programmes d'immersion sont également très fréquents en Catalogne, au Pays basque et en Finlande). Ou alors il pourrait suggérer l'adoption de modèles structurés autour des principes des écoles spéciales de l'Union européenne (voir à ce propos les articles de Skutnabb-Kangas, ed., 1995).

Comme le note encore Ducan Wilson (p. XXX), la position du Comité consultatif est totalement incohérente s'agissant du temps pendant lequel il recommande l'utilisation de la langue maternelle comme support pédagogique pour des groupes et des pays différents. Dans le cas particulier des Rom, le Comité consultatif s'oppose activement à ce que la langue maternelles des groupes minoritaires, quelle qu'elle soit, serve de support éducatif, et il insiste pour que les enfants soient intégrés à des classes « normales » avec les locuteurs qui parlent la langue majoritaire. De la même façon, dans plusieurs autres cas, le Comité ne proteste pas clairement lorsqu'il y a des violations incontestables de la Convention-cadre, comme c'est le cas lorsque la langue des Rom n'est que peu ou pas du tout enseignée en tant que matière aux enfants des communautés concernées et où aucun enseignement n'est délivré dans leur propre langue (p. XXX pour la Roumanie) ; dans l'avis qui concerne la République slovaque, aucune protestation claire n'est élevée contre l'absence d'enseignements dans la langue des Rom, alors même que la Constitution slovaque « garantit le droit des citoyens slovaques appartenant à des minorités nationales à bénéficier d'un enseignement dans leur langue maternelle » (ibid. : p. XXX). Dans d'autres cas, le Comité ne pense pas que quatre années (voir avis sur l'Autriche, p. XXX) ou même tout le cycle primaire et la première partie du cycle secondaire suffisent (voir Estonie, Suède, ibid. : p. XXX). Dans d'autres cas encore (voir avis sur l'Albanie, l'Allemagne, la Roumanie et la République slovaque, Wilson 2003 : p. XXX), il considère légitime l'inquiétude des

groupes minoritaires à propos de l'absence totale d'un enseignement supérieur dans les langues des groupes minoritaires. Incohérence.

De la même façon, le Comité consultatif considère, selon Ducan Wilson (p. XXX) d'une part que les « classes spéciales réservées à une minorité nationale comme telle...risquent de représenter pour ces mêmes enfants un inconvénient et de compromettre l'application de l'article 12 » (à propos des Rom), alors qu'il ne s'inquiète pas de voir d'autres minorités suivre leur formation jusqu'au niveau universitaire dans leur langue maternelle. Contradiction et incohérence.

Dans bon nombre de ses avis – et peut-être dans la plupart – le Comité consultatif semble écouter la voix des parents et des organisations minoritaires afin d'utiliser leurs réflexions et leur souhaits pour assurer la protection juridique des langues minoritaires et des enseignements qui auront pour support ces mêmes langues minoritaires. Dans le cas des Rom et des Gens du voyage (voir Suède et Royaume-Uni, Wilson 2003 : p. XXX), le Comité consultatif souhaiterait que les Etats essaient directement ou indirectement de dissuader les parents des enfants Rom et/ou des Gens du voyage de préférer des établissements scolaires séparés pour leurs enfants (écoles qui, comme nous l'avons vu, sont les seules à pouvoir utiliser la langue minoritaire comme support des enseignements). Là encore, il y a contradiction et incohérence.

Les avis relatifs à l'article 14 – et plus particulièrement ceux qui concernent l'usage de la langue maternelle comme support pédagogique – semblent donc être contextualisés puisqu'ils recommandent des solutions différentes selon les pays et les minorités. Cette attitude peut s'avérer positive si elle repose sur des solutions de principe élaborées après reconnaissance des meilleures pratiques et des théories issues d'une recherche sérieuse. Mais en réalité les recommandations du Comité consultatif semblent être contextualisées sur la base de relations au pouvoir politique et sans véritable connaissance approfondie des modèles pédagogiques performants ni des conséquences induites par les modèles qui fonctionnent moins bien.

En conclusion

Comme j'espère l'avoir montré, les problèmes posés par les droits linguistiques dans le domaine de l'éducation sont exceptionnellement complexes. Les droits de l'homme liés à la scolarisation dans une langue donnée – et en particulier les droits inconditionnels à pouvoir utiliser sa langue maternelle comme support des enseignements – représentent, du point de vue de nombreux peuples autochtones et minorités, l'une des deux ou trois questions les plus importantes qui conditionnent leur aptitude à se perpétuer eux-mêmes en tant que peuples autochtones ou minorités ; parmi les autres droits importants figurent l'autonomie culturelle minimale (pour les minorités) et l'autodétermination (pour les peuples autochtones), pour ne rien dire des questions liées au droit à la terre pour les peuples indigènes. Il y a là une réalité que les Etats devraient reconnaître. Mais dans de nombreux cas – pour ne pas dire dans tous les cas – cette reconnaissance fait défaut ou ne se manifeste que partiellement et avec une certaine résistance.

L'affirmation pessimiste (mais réaliste) de Rodolfo Stavenhagen (1995 :76-77 ; voir également Stavenhagen 1996) mérite d'être citée ici :

« Trop souvent, les politiques d'intégration et de développement national impliquent, dans les faits, une politique d'ethnocide, c'est-à-dire la destruction délibérée de groupes culturels... Le développement culturel des peuples, qu'il s'agisse de minorités ou de majorités, doit être envisagé dans le cadre du droit des peuples à l'autodétermination qui, dans le droit fil de normes internationales reconnues, constitue le droit fondamental des êtres humains lequel, lorsqu'il fait défaut, ne leur permet pas de jouir de tous les autres ; les gouvernements craignent que si les peuples minoritaires avaient le droit à l'autodétermination – au sens d'un droit à l'indépendance politique complète – son exercice aboutisse à l'éclatement des Etats actuels... Les intérêts de l'Etat sont donc actuellement plus puissants que les droits de l'homme (souligné pas nous).

Il est impératif que le Comité consultatif reconsidère ses activités sous ce nouvel angle. Cette nécessité implique que, dans « la marge de manœuvre laissée aux Etats pour atteindre les objectifs fixés », et compte tenu de la latitude dont ils doivent pouvoir disposer pour interpréter les différents articles et, particulièrement en ce qui nous concerne ici, l'article 14, « le Comité consultatif soit tenu de définir des normes minimales d'acceptabilité pour assurer le suivi de la Convention-cadre ». Ces normes minimales doivent s'appuyer sur les connaissances issues d'une recherche sérieuse quant à la façon dont peuvent être concrétisés les objectifs de la Convention-cadre, telle que l'a décrite Duncan Wilson avec, par exemple, son schéma des « 4 A » (*availability, accessibility, acceptability et adaptability*).

Actuellement, le Comité consultatif marche sur la corde raide et il lui faut trouver l'équilibre entre ce que sont les nécessités des enfants des groupes minoritaires et leur droit à l'éducation et ce que les Etats veulent bien leur concéder. Il a déjà élargi avec courage le champ d'application de ses suggestions avec, par exemple, ses tentatives d'inclure dans ses recommandations les migrants et les réfugiés au nombre des groupes minoritaires, plutôt que de s'en tenir aux minorités nationales établies de longue date. Mais la vigilance – qui fait partie de ses fonctions – implique qu'il fasse encore plus. Il est impératif pour lui de s'attaquer à l'épineuse question de la scolarisation des minorités dans leur langue maternelle (support pédagogique) ; dans ce domaine, très peu a encore été fait depuis l'affaire dite « de la querelle linguistique belge⁹ ».

Nombreuses sont les réactions de type émotionnel induites par le terme de « génocide » tel qu'utilisé dans ce contexte ; mais cette réaction épidermique empêche leurs auteurs de débattre de la question de fond : aujourd'hui, l'éducation dispensée aux groupes minoritaires satisfait-elle ou non aux conditions qu'imposent les définitions retenues par les deux Conventions des Nations Unies pour la prévention et la répression du crime de génocide ? Il est donc nécessaire d'ouvrir un débat apaisé plutôt que de

⁹ Dans l'affaire dite « de la querelle linguistique belge » (1968)(voir p. 8 et Note 31 in Wilson 2003), il a été décidé que les parents n'avaient aucun droit à choisir le support linguistique à utiliser dans la scolarisation de leurs enfants (www.arts.uwaterloo.ca/MINELRES/coe/court/belglin.htm ; voir également Sieghart 1983 :249).

censurer / d'interdire une discussion à cause d'une simple réaction superficielle. Il est tout à fait clair qu'aucun enseignant ou responsable d'établissement scolaire (ou, dans ce cas précis, aucun membre d'un Comité consultatif, quel qu'il soit) ne souhaiterait organiser un « génocide linguistique » par les décisions et les mesures prises dans les écoles. Aujourd'hui, la notion de génocide linguistique n'a plus grand chose à voir avec les châtements corporels imposés aux enfants ni au fait de les mettre en prison s'ils parlent leur langue maternelle – il n'y a plus maintenant que quelques pays pour perpétuer ces pratiques (mais il semble néanmoins que le phénomène n'ait pas totalement disparu ; voir, par exemple, Skutnabb-Kangas & Bucak 1994, Skutnabb-Kangas, 2002). De nos jours, le génocide linguistique n'est plus le fait de ce type d'agissements individuels – mais il existe désormais des structures dont les effets correspondent à ce que la version définitive de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide définit, dans son article 3(1), comme un génocide linguistique :

« ... l'interdiction d'utiliser la langue du groupe dans les échanges quotidiens ou dans les établissements scolaires ou d'imprimer et de diffuser des publications dans la langue du groupe... ».

Sans la reconnaissance d'un droit inconditionnel à l'utilisation de la langue maternelle comme support pédagogique dans les établissements scolaires, l'utilisation de la langue du groupe minoritaire est interdite *de facto* puisque les enfants ne peuvent pas s'en servir pendant les cours en tant que support des enseignements et apprentissages. Il se pourrait que l'ambiguïté de la position du Comité consultatif à propos des droits linguistiques des êtres humains dans le domaine de l'éducation, induise une responsabilité négative par omission dans la mesure où il n'aurait pas satisfait à son obligation de protéger l'identité linguistique et les intérêts les mieux compris des enfants, comme il est pourtant supposé le faire. Si les Etats Parties n'ont pas eux-mêmes connaissance de ce que sont les obligations de leurs instances à ce sujet, il incombe au Comité consultatif de les en informer.

Pour qu'une initiative tombe sous le coup de la définition du génocide, il faut qu'une intention préside à son adoption. De mon point de vue, il est difficile aux Etats et aux instances scolaires de plaider non coupable et de prétendre qu'elles n'ont pas d'intentions négatives. La connaissance de la gravité des effets d'une scolarisation assurée dans une langue dominante sur les enfants de peuples autochtones et de minorités, et le fait de savoir avec quelles contraintes elle a tenté – et souvent réussi – à induire leur assimilation linguistique et culturelle (c'est-à-dire à contraindre les enfants à passer de leur propre groupe culturel au groupe dominant), a constitué un comportement largement répandu parmi les autorités ecclésiastiques et scolaires pendant près d'un siècle et demi ; les conclusions des chercheurs sont maintenant accessibles depuis près d'un siècle et la recherche la plus récente a moins de cinquante ans (depuis la publication de l'ouvrage de l'UNESCO devenu classique : *L'utilisation des langues vernaculaires dans l'éducation* (1953) qui vient juste d'être remplacé en tant qu'ouvrage de référence de l'UNESCO par l'ouvrage mentionné plus haut : *L'éducation dans un monde multilingue* (2003). Désormais, il existe une recherche et des connaissances qui en sont issues ; il faut donc que le Comité consultatif s'en inspire

pour persuader les Etats réticents à reconnaître et à mettre en œuvre ces droits linguistiques fondamentaux dans le domaine de l'éducation qui sont ceux des enfants des groupes minoritaires et que les locuteurs qui parlent les langues dominantes considèrent comme un acquis.

Il est également difficile pour les parents des enfants des minorités d'en savoir assez en matière d'éducation et de recherche pédagogique et linguistique pour formuler une demande de reconnaissance de droits qui peuvent aller contre leur intuition. Nombreux sont les parents à qui les représentants des responsables scolaires du groupe dominant (ou parfois ceux de leur propre groupe) font croire que les solutions qui reposent sur le bon sens sont les meilleures ou qui les poussent à penser qu'ils doivent faire un choix entre deux langues : soit la langue maternelle et l'identité soit la langue dominante et un emploi à la clé. Ces solutions où il faut toujours choisir de deux maux le moindre plutôt que d'opter pour la situation où deux formules s'ajoutent et se complètent sont plus que courantes. Mais lorsque les parents disposent de connaissances suffisantes issues d'une recherche sérieuse sur les conséquences à long terme des différentes solutions qui leur sont proposées, et qu'ils comprennent les fondements théoriques à la base de la pédagogie additive, la plupart optent pour des solutions basées sur un enseignement dans la langue maternelle. Et ce phénomène apparaît très clairement parmi les minorités et les peuples autochtones (immigrants ou nationaux – voir articles in Peura & Skutnabb-Kangas, ed., 1994) qui, désormais, tout comme les Saami de Norvège et de Finlande, ont demandé et obtenu certains droits (Magga, 1995) et qui disposent maintenant de leurs propres établissements scolaires (voir Aikio-Puoskari & Skutnabb-Kangas, 2002). Un autre droit humain devrait également être reconnu aux parents : disposer de connaissances et d'acquis suffisants pour pouvoir faire des choix avisés ; et une fois que les choix sont faits, il faut que les différentes solutions soient organisées concrètement. Le Comité consultatif peut soutenir la diffusion d'informations et l'offre de choix et de solutions diversifiées.

En termes de recommandations, tout ce qui précède signifie que le Comité consultatif doit disposer des moyens (que ce soit en termes de temps et de rémunération) pour envisager les différentes questions qu'il lui est demandé de traiter en définissant des blocs thématiques qui lui permettent d'acquérir les connaissances de base dues à la recherche des experts et dont il a besoin pour servir de fondements à des recommandations motivées dans chaque domaine multidisciplinaire. Le Comité consultatif a également besoin du temps requis pour dépassionner le débat et envisager tous les aspects des recommandations qu'il formule, y compris pour pouvoir évaluer l'impact des différentes solutions sur les droits et les résultats scolaires des enfants des groupes minoritaires. Tel est l'unique moyen de parvenir à une plus grande clarté et à une meilleure cohérence dans les recommandations, en éliminant les hésitations, les incertitudes et les confusions qui, en dépit des bonnes intentions et d'un travail réel, ressortent de certains des avis du Comité consultatif. La question des droits linguistiques de l'être humain en matière d'éducation pourrait constituer le tout premier bloc thématique à traiter en urgence.

Epilogue – Ethique et recherche

J'aimerais rappeler à ceux qui pourraient trouver dérangeantes certaines des parties de mon article les paroles d'Edward Said à propos du rôle des intellectuels. Said, l'un des plus grands intellectuels de notre temps, est décédé il y a tout juste quelques semaines :

« L'intellectuel n'est ni chargé d'amener la paix ni de réaliser le consensus ; c'est quelqu'un dont l'être tout entier s'appuie sur le sens critique, c'est-à-dire qui refuse d'accepter les formules toutes faites ou les clichés ou les confirmations si faciles à justifier de ce que les puissants ou les esprits conformistes ont à dire ou choisissent de faire. L'intellectuel n'est pas un être passif qui répugne à dire le vrai, mais quelqu'un qui désire activement le faire connaître publiquement » (Said, 1994 :17).

« L'intellectuel est une personne dotée d'une capacité de représentation, d'incorporation et d'articulation d'un message et qui a les aptitudes requises pour élaborer des points de vue, adopter des attitudes et développer une philosophie ou des avis devant ou pour un public. L'intellectuel ne peut jouer ce rôle – pourtant avantageux pour lui – sans le sentiment profond d'être quelqu'un qui a pour fonction de poser les questions qui dérangent, d'affronter l'orthodoxie et le dogme (plutôt que de les produire) ; il est quelqu'un qui ne peut être facilement coopté par les gouvernements ou par les entreprises ... A tout le moins, un intellectuel ne devrait jamais intervenir pour que le public qui l'écoute se sente à l'aise : bien au contraire, il lui faut poser les questions qui gênent, voire même se montrer déplaisant »(ibid., 9-10).

« Il ne fait aucun doute dans mon esprit que l'intellectuel appartient au même monde que les plus faibles et ceux qui n'ont trouvé personne pour les représenter » (ibid. : 27). Pour Said, ceux-ci sont « les êtres humains dont on considère que le statut n'est pas de même rang que celui des autres, les minorités, les peuples numériquement peu nombreux et leurs Etats, les cultures et les races que l'on dit inférieures » (ibid. : 27). Pour Said, « le rôle de l'intellectuel moderne consiste véritablement à contester les normes dominantes » (ibid. : 26).

Références

- Aikio-Puoskari, Ulla & Skutnabb-Kangas, Tove (in press). When few under 50 speak the language as a first language: linguistic (human) rights and linguistic challenges for endangered Saami languages. In Helander, Nils Øyvind (ed.). xx.. Guovdageaidnu/Kautokeino: Sámi Instituhhta/Nordic Saami Institute.
- Alfredsson, Gudmundur (2000). A Frame with an Incomplete Painting. Comparison of the Framework Convention for the Protection of National Minorities with international standards and monitoring procedures. *International Journal on Minority and Group Rights* 7:41-304.
- Baker, Colin (1993). *Foundations of Bilingual Education and Bilingualism*. Clevedon & Philadelphia: Multilingual Matters.
- Baker, Colin & Prys Jones, Sylvia (1998). *Encyclopedia of Bilingualism and Bilingual Education*. Clevedon/Philadelphia: Multilingual Matters.

- Collier, Virginia P. (1989). How long? A synthesis of research on academic achievement in a second language, *TESOL Quarterly* 23, 509-531.
- Collier, Virginia P. (1987). Age and rate of acquisition of second language for academic purposes, *TESOL Quarterly* 21, 617-641.
- Collier, Virginia P. & Thomas, Wayne P. (2002). Reforming Education Policies for English Learners Means Better Schools for All. *The State Educational Standards* 3:1, 30-36.
- Cummins, Jim (1989). Empowering Minority Students, Sacramento, California Association for Bilingual Education.
- Cummins, Jim (1991). The development of bilingual proficiency from home to school: A longitudinal study of Portuguese-speaking children. *Journal of Education*, 173(2), 85-98.
- Cummins, Jim (1992a). Bilingual Education and English Immersion: The Ramírez Report in Theoretical Perspective. *Bilingual Research Journal* 16:1-2, 91-104.
- Cummins, Jim (1994a). The discourse of disinformation: the debate on bilingual education and language rights in the United States. In Skutnabb-Kangas & Phillipson (eds), 159-177.
- Cummins, Jim (1995). Reflections on the European Schools Model in relation to French Immersion Programs in Canada, in Skutnabb-Kangas (ed.), 159-168.
- Cummins, Jim (1996). Negotiating Identities: Education for Empowerment in a Diverse Society. Ontario, California: California Association for Bilingual Education.
- Cummins, Jim (2000). Language, Power, and Pedagogy: Bilingual Children in the Crossfire. Clevedon, UK: Multilingual Matters.
- Cummins, Jim & Corson, David (eds) (1997). Bilingual Education. Volume 5. *Encyclopedia of Language and Education*. Dordrecht, Boston & London: Kluwer Academic Publishers.
- Dolson, David & Lindholm, Kathryn (1995). World class education for children in California: A comparison of the two-way bilingual immersion and European School model. In Skutnabb-Kangas, Tove (ed.). *Multilingualism for All*. Lisse: Swets & Zeitlinger, 69-102.
- Eide, Asbjørn (1990). Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities. Progress report submitted to Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities at its 42nd session (E/CN.4/Sub.2/1990/46). New York: United Nations.
- Eide, Asbjørn (1991). Preliminary report submitted to UN Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities at its 43rd session (E/CN.4/Sub.2/1991/43). New York: United Nations.
- Eide, Asbjørn (1993). Possible ways and means to facilitate the peaceful and constructive solution of problems involving racial minorities. E/CN.4/Sub.2/1993/34 and Add.1-4. New York: United Nations.
- Eide, Asbjørn (1994). New approaches to minority protection, London: Minority Rights Group International.
- The Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities & Explanatory Note, October 1996, The Hague; for the use of the OSCE High Commissioner on National Minorities, Max van der Stoep.

<<http://www.osce.org/Haut> Commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales/>.

- Herman, Edward S., and Chomsky, Noam (1988). *Manufacturing Consent: the Political Economy of the Mass Media*. New York: Pantheon.
- Hettne, Björn (1987). *Etniska konflikter och internationella relationer [Ethnic conflicts and international relations]*. Rapport 6 från DEIFO. Stockholm: DEIFO (Delegationen för invandrarforskning).
- Hettne, Björn (1990). *Development Theory and the Three Worlds*. Harlow: Longman.
- Huss, Leena (1999). *Reversing Language Shift in the Far North. Linguistic Revitalization in Scandinavia and Finland*. Acta Universitatis Upsaliensis. Studia Uralica Upsaliensia 31. Uppsala: Uppsala University.
- Huss, Leena, Camilleri, Antoinette & King, Kendall (eds) (2003). *Transcending Monolingualism: Linguistic Revitalisation in Education*. Series Multilingualism and linguistic diversity. Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Lindholm, Kathryn J. (1997). *Two-Way Bilingual Education Programs in the United States*. In Cummins, Jim & Corson, David (eds) (1997). *Bilingual Education*. Volume 5. *Encyclopedia of Language and Education*. Dordrecht, Boston & London: Kluwer Academic Publishers, 271-280.
- Lindholm-Leary, Kathryn J. (2001). *Dual Language Education*. Clevedon, Buffalo, Toronto & Sydney: Multilingual Matters.
- Magga, Ole Henrik (1994). *The Sámi Language Act*. In Skutnabb-Kangas, Tove and Phillipson, Robert (eds.), *Linguistic Human Rights. Overcoming linguistic discrimination*. Berlin and New York: Mouton de Gruyter, 219-233.
- May, Stephen & Hill, Richard (2003). *Bilingual/Immersion Education: Indicators of Good Practice. Milestone Report 2*. Hamilton: Wilf Malcolm Institute of Educational Research, School of Education, University of Waikato.
- May, Stephen, Hill, Richard & Tiakiwai Sarah (2003). *Bilingual/Immersion education: Indicators of Good Practice. Milestone Report 1*.
- Peura, Markku & Skutnabb-Kangas, Tove (eds.) (1994). "Man kan vara tvåländare också". *Den sverigefinska minoritetens väg från tystnad till kamp*. (You can be bicultural too. The road of the Sweden-Finnish minority from silence to struggle). *Sverigefinländarnas Arkiv*, Stockholm.
- Phillipson, Robert (2003). *English-Only Europe? Challenging Language Policy*. London: Routledge.
- Ramirez, J. David (1992). *Executive Summary*. *Bilingual Research Journal*, 16(1&2), 1-62.
- Ramirez, J. David, Pasta, David J., Yuen, Sandra D., Billings, David K. & Ramey, Dena R. (1991). *Longitudinal study of structured immersion strategy, early-exit, and late-exit bilingual education programs for language minority children (Vols. 1-2)*. San Mateo, CA: Aguirre International.
- Ramirez, J. David., Yuen, Sandra D. & Ramey, Dena R. (1991). *Executive Summary: Final report: Longitudinal study of structured English immersion strategy, early-exit and late-exit transitional bilingual education programs for language-minority children, submitted to the U. S. Department of Education*. San Mateo, CA: Aguirre International.

- Said, W. Edward (1994). *Representations of the intellectual*. London: Vintage.
- Sieghart, Paul (1983). *The international law of human rights*, Oxford: Oxford University Press.
- Skutnabb-Kangas, Tove (1984). *Bilingualism or not - the education of minorities*. Clevedon, Avon: Multilingual Matters.
- Skutnabb-Kangas, Tove (1987). *Are the Finns in Sweden an Ethnic Minority? Finnish Parents Talk about Finland and Sweden*. Research Project "The Education of the Finnish Minority in Sweden", Working Paper nr 1. Roskilde: Roskilde University Centre, Institute VI.
- Skutnabb-Kangas, Tove (2000). *Linguistic genocide in education – or worldwide diversity and human rights?* Mahwah, New Jersey & London: Lawrence Erlbaum Associates.
- Skutnabb-Kangas, Tove (2002). *Linguistic human rights in education and Turkey - some international comparisons*. Invited plenary paper at the International Conference on Kurds, the European Union and Turkey, Copenhagen, Denmark, 14th October 2002. At <http://www.kurds.dk/english/2000/news115.html> and <http://www.kurdistan.nu/english/tove.htm>. In Danish: *Sproglige rettigheder i undervisning og Tyrkiet - nogle internationale sammenligninger*. I *Dokumenter fra International Konference om Kurdere, EU og Tyrkiet, 14-15 oktober 2002*. København: KOMKAR (Den Kurdiske Forening) & AIF (Arbejderbevægelsens Internationale Forum), 20-41.
- Skutnabb-Kangas, Tove & Bucak, Sertaç (1994). *Killing a mother tongue - how the Kurds are deprived of linguistic human rights*. In Skutnabb-Kangas, Tove & Phillipson, Robert (eds.), in collaboration with Mart Rannut. *Linguistic Human Rights. Overcoming Linguistic Discrimination. Contributions to the Sociology of Language 67*. Berlin & New York: Mouton de Gruyter, 347-370.
- Skutnabb-Kangas, Tove & García, Ofelia (1995). *Multilingualism for All - General Principles?* In Tove Skutnabb-Kangas (ed.). *Multilingualism for All*, Lisse: Swets & Zeitlinger, Series European Studies on Multilingualism, 221-256.
- Skutnabb-Kangas, Tove (ed.) (1995). *Multilingualism for All*. Series European Studies on Multilingualism. Lisse, The Netherlands: Swets & Zeitlinger.
- Stavenhagen, Rodolfo (1990). *The Ethnic Question. Conflicts, Development, and Human Rights*, Tokyo: United Nations University Press.
- Stavenhagen, Rodolfo (1995). *Cultural rights and universal human rights*. In Eide, Asbjørn, Krause, Catarina & Rosas, Allan (eds) 1995. *Economic, Social and Cultural Rights. A Textbook*. Dordrecht, Boston & London: Martinus Nijhoff Publishers, 63-77.
- Stavenhagen, Rodolfo (1996). *Self-Determination: Right or Demon?* In Clark, Don & Williamson, Robert (eds). *Self-Determination: International Perspectives*. London: The Macmillan Press, 1-11.
- Thomas, Wayne P. and Collier, Virginia (2002). *A National Study of School Effectiveness for Language Minority Students' Long-Term Academic Achievement Report: Project 1:1*. Fairfax, Virginia: VREDE, George Mason University. www.crede.ucsc.edu.
- Thomas, Wayne P. and Collier, Virginia P. (2002). *A National Study of School Effectiveness for Language Minority Students' Long Term Academic*

Achievement. George Mason University, CREDE (Center for Research on Education, Diversity & Excellence)

http://www.crede.ucsc.edu/research/llaa/1.1_final.html.

- Thornberry, Patrick (1997). Minority Rights. In Academy of European Law (ed.). Collected Courses of the Academy of European Law. Volume VI, Book 2, 307-390. The Netherlands: Kluwer Law International.
- Thornberry, Patrick & Gibbons, Dianna (1997). Education and Minority Rights: A Short Survey of International Standards. International Journal on Minority and Group Rights. Special Issue on the Education Rights of National Minorities 4:2, 1996/1997, 115-152.
- UNESCO 2003a. Education in a multilingual world. UNESCO Education Position Paper. Paris:UNESCO.<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001297/129728e.pdf>
- UNESCO 2003b. Language Vitality and Endangerment. UNESCO Intangible Cultural Heritage Unit's Ad Hoc Expert Group on Endangered Languages. Approved 31 March 2003 by the Participants of the at International Expert Meeting on UNESCO Programme Safeguarding of Endangered Languages, UNESCO, Paris-Fontenoy, 10-12 March 2003. In press.
- UNESCO 2003c. Recommendations for Action Plan. International Expert Meeting on UNESCO Programme Safeguarding of Endangered Languages, UNESCO, Paris-Fontenoy, 10-12 March 2003. In press.
- Van der Stoep, Max (1999). Report on the Linguistic Rights of Persons Belonging to National Minorities in the OSCE area. + Annex. Replies from OSCE Participating States. The Hague: OSCE High Commissioner on National Minorities.

Quelques définitions

Un programme d'**immersion** est un programme dans lequel les enfants de la majorité linguistique qui ont déjà une bonne connaissance de leur langue maternelle choisissent volontairement (parmi d'autres possibilités) de recevoir des enseignements dans une langue étrangère (langue minoritaire pour eux) au sein d'une classe qui accueille une majorité d'enfants qui ont tous la même langue maternelle (majoritaire)(voir plus loin) avec un enseignant bilingue ; il s'agit de faire en sorte que les enfants puissent se servir de leur propre langue dès le départ, sans que la connaissance de leur langue maternelle soit compromise ou que cette dernière risque d'être remplacée par la langue d'enseignement ; il s'agit donc d'un système pédagogique de type **additif** (Skutnabb-Kangas 2000, définition 8.6).

Un programme de **préservation** ou de **protection d'une langue** est un programme dans lequel les enfants de la minorité linguistique (qui n'ont souvent qu'une maîtrise imparfaite de leur langue maternelle) choisissent volontairement (parmi d'autres solutions) de suivre des enseignements dans leur propre langue maternelle au sein d'une classe qui ne regroupe que des enfants de groupes minoritaires qui ont la même langue maternelle ; l'enseignant est bilingue (presque toujours dans le cas de minorités issues de l'immigration, de populations réfugiées et de peuples autochtones ;

mais pas toujours – quoique fréquemment – dans le cas des minorités nationales) ; les enfants peuvent recevoir une bonne formation dans la langue majoritaire en tant que seconde langue ou langue étrangère, également transmise par un enseignant bilingue (Skutnabb-Kangas 2000, définition 8.5).

Un modèle par **ségrégation** est un système dans lequel les enfants d'une minorité linguistique qui n'ont qu'une médiocre connaissance de leur langue maternelle, sont obligatoirement scolarisés dans leur propre langue maternelle, mais au sein de classes qu'ils partagent avec d'autres enfants du même groupe minoritaire (une seule et même langue maternelle dans la classe) ; dans ce cas, l'enseignant peut être mono- ou bilingue mais il est fréquent qu'il n'ait qu'une médiocre formation ; la classe/l'école disposent d'installations plus rudimentaires et de moindres ressources que les classes/les écoles où sont scolarisés les enfants du groupe dominant (voir encadré Info 6.9) et il n'y a que peu ou pas d'enseignement de la langue dominante en tant que seconde langue (langue étrangère)(Skutnabb-Kangas 2000, définition 8.3).

Un modèle dit de **submersion** ou du type « nager-ou-couler » est un système dans lequel les enfants d'une minorité linguistique qui n'ont qu'une maîtrise imparfaite de leur langue maternelle sont contraints de suivre leur scolarité dans une langue étrangère majoritaire (langue officielle) et fortement valorisée, au sein de classes où certains enfants parlent depuis leur naissance la langue qui sert de support aux enseignements, où il n'y a pas d'enseignement de la langue maternelle des enfants du groupe minoritaire et où la langue majoritaire représente une menace pour la langue maternelle des enfants du groupe minoritaire (LM) avec le risque d'assister à une dérive ou au remplacement de celle-ci (la langue maternelle n'est alors plus enseignée au niveau supérieur) ; la LM est « oubliée » ; son développement est interrompu parce qu'il est interdit aux enfants de l'utiliser ou qu'il leur est fait honte de s'en servir – il s'agit d'une situation caractéristique d'un apprentissage linguistique de type **soustractif** (Skutnabb-Kangas, 2000, définition 8.2).

Dans le cas de l'**apprentissage soustractif**, une nouvelle langue (dominante/majoritaire) est acquise **aux dépens** de la langue maternelle qui subit un déplacement avec, pour conséquence, une situation de « diglossie » et, parfois, une substitution complète. Ce type d'apprentissage ne permet guère d'enrichir le répertoire linguistique des enfants. Ce concept a été créé en 1975 par Wallace Lambert.

Dans le cas de l'**apprentissage additif**, une nouvelle langue est acquise en plus de la langue maternelle qui est toujours utilisée et qui se développe. Le répertoire linguistique global est donc étendu (Skutnabb-Kangas, 2000, définition 2.2).

Dans les modèles **du double bilinguisme** (deux langues pour deux groupes d'élèves)(également appelés à double immersion aux Etats-Unis – voir alinéa 8.3.1 où il est expliqué pourquoi il s'agit d'un terme inapproprié), 50 % environ d'enfants du groupe majoritaire et 50 % d'enfants du groupe minoritaire (qui parlent tous la même langue maternelle) choisissent volontairement d'être formés par un enseignant parfaitement bilingue, au début essentiellement dans la langue minoritaire (modèle 90%-10%) ou dans les deux langues (modèle 50 %-50 %) ; la langue dominante est

enseignée en tant que matière à part entière, séparément pour les deux groupes, du moins au début (Etats-Unis) : langue maternelle anglais pour les anglophones et anglais en tant que seconde langue pour les locuteurs qui parlent la langue minoritaire. Le pourcentage de matières enseignées dans la langue dominante augmente dans tous les modèles 90-10 pour atteindre parfois 40-50 % voire même 60 % vers la fin du secondaire, alors qu'il reste inchangé dans le cas du modèle 50-50 (et ce phénomène tendrait actuellement à situer ce système dans la catégorie des modèles transitionnels). Les modèles « à double bilinguisme » regroupent dans une même salle de classe un modèle de protection de la langue minoritaire (ce qui est particulièrement vrai pour le modèle 90-10) et un modèle d'immersion pour la langue majoritaire, tout en optimisant les contacts entre groupes de pairs dans l'autre langue et pour les deux groupes (Skutnabb-Kangas 2000, définition 8.37).

Un programme **de transition** ou **transitionnel** est un programme dans lequel les enfants de la minorité linguistique qui n'ont qu'une maîtrise imparfaite de leur langue maternelle sont scolarisés dans cette langue (dès le début et pendant quelques années) et auxquels elle est enseignée comme si elle n'avait aucune valeur en elle-même mais seulement en tant que support des enseignements (instrument). Elle ne sert aux enfants qui la parlent qu'à mieux maîtriser la langue majoritaire et à leur faire acquérir un certain nombre de connaissances tout en apprenant la langue majoritaire. Dans les programmes dits « à sortie précoce », les enfants sont rapidement transférés vers un programme où le support des enseignements est une langue majoritaire, dès qu'ils sont capables d'une certaine maîtrise orale de cette langue majoritaire, c'est-à-dire, dans la plupart des cas, après un ou deux – voire, au maximum – trois ans de scolarité. Dans les programmes du type « à sortie différée », les enfants peuvent continuer à recevoir une partie des enseignements (parfois jusqu'à la moitié) dans la langue L1 jusqu'à la 5^{ème} ou 6^{ème} année de leur scolarité et, parfois, leur langue maternelle peut leur être ensuite enseignée en tant que matière à part entière (Skutnabb-Kangas, 2000, définition 8.3).

Session de clôture

**Président : Rainer Hofmann,
Président du Comité consultatif
de la Convention-cadre**

Conclusions – Atelier sur la participation

Marc Weller

Directeur, European Centre for Minority Issues

L'atelier sur la participation n'avait, bien sûr, pas pour but de tirer des conclusions consensuelles et j'ai simplement pour tâche ici de résumer certains des points clés du débat. Sans chercher à reprendre les principales idées déjà exprimées dans le rapport du rapporteur sur ce sujet, je voudrais, en fait, me concentrer sur les discussions que nous avons eues hier.

Nous avons examiné assez longuement trois grands domaines.

Le premier concerne de manière générale le rôle et la place de la participation effective dans le secteur des droits de l'homme et des minorités. La question est de savoir s'il s'agit véritablement d'un droit absolu doté d'une substance propre ou d'un simple principe susceptible de nous inspirer dans notre action.

Le deuxième, plus spécifique, que nous avons étudié dans le détail porte sur les modalités particulières de mise en œuvre et de renforcement de la participation effective à la vie publique à travers la représentation parlementaire, des mécanismes de consultation et autres mécanismes. J'aborderai certains des points essentiels de cette discussion dans un moment. En outre, dans ce contexte, nous avons consacré un temps assez long à la discussion de l'excellente introduction à ce thème, ainsi qu'à la question des pouvoirs locaux, plus précisément au lien entre la promotion d'une participation effective et le transfert de compétences aux pouvoirs locaux.

Notre troisième grand secteur d'intérêt, comme vous le savez tous, touche aux questions culturelles, sociales, et surtout économiques. Sur ce terrain, Alan Phillips nous a aiguillés vers un débat très important, à mon sens, et je m'attarderai ici sur certaines questions clés.

Commençons par les questions d'ordre général : la participation effective est un droit fondamental, dont la garantie est un élément déterminant de la légitimité du régime politique des Etats et un critère clé de bonne gouvernance. Tout au long de la discussion, la plupart des intervenants ont insisté sur le fait que non seulement, bien sûr, les droits des minorités font partie intégrante des droits de l'homme mais aussi que l'article 15 et les dispositions connexes énoncent un droit de l'homme absolu, qui a un contenu bien défini et un sens assez clair. Même si la formulation de l'article 15 ne donne pas d'emblée une idée précise du degré d'engagement attendu de l'Etat, le Comité consultatif, dans son dialogue avec les Etats a permis, de déterminer de manière beaucoup plus explicite l'ampleur des attentes vis à vis des gouvernements. Dans ce contexte, il a été suggéré que la fin du premier cycle de contrôle pourrait être le bon moment pour encourager le Comité consultatif à mettre en chantier des travaux

thématiques sur cette question. Nous disposons d'une vaste somme de données qui pourrait être maintenant exploitée de manière analytique.

Les intervenants ont souligné, à maintes reprises, qu'il convenait de lire l'article 15 en relation avec d'autres dispositions connexes, en particulier l'article 4, et plus précisément son alinéa 2 sur l'égalité pleine et effective, mais aussi l'article 7 de la Convention-cadre et qu'en outre, il ne fallait pas oublier les instruments des droits de l'homme dotés d'une forte dimension économique et sociale. Je reviendrai sur cette question ultérieurement.

Des participants ont, au cours de la discussion, soulevé un point général très pertinent, cherchant à distinguer, en matière de participation, entre la présence et l'influence des personnes appartenant à une minorité nationale. Ils ont observé qu'il ne suffisait probablement pas de disposer des meilleurs mécanismes institutionnels permettant aux minorités d'être présentes dans les instances de prise de décisions, et qu'il fallait surtout s'inquiéter de savoir si l'on est parvenu à des résultats, si les minorités y ont effectivement contribué, et si elles ont le sentiment d'y avoir été associées. La participation suppose une obligation de résultat : c'est la seule façon pour la participation effective d'atteindre son but ultime qui est de s'assurer que les divers groupes sociaux ont réellement le sentiment d'avoir un rôle dans la prise de décisions politiques, d'être écoutés et de participer pleinement. C'est donc, à mon avis, un indicateur très utile.

L'un des intervenants qui a acquis une certaine expérience dans une région d'Europe difficile, a émis l'idée que les gouvernements ne devaient pas se contenter d'établir des mécanismes formels de consultation mais devaient adopter une attitude proactive, et aller vraiment vers les communautés minoritaires et nouer le dialogue avec elles. Parfois, ces communautés ne sont, en fait, pas encore suffisamment bien organisées pour défendre efficacement leurs intérêts et leur position, de sorte qu'il peut être utile d'encourager les organismes gouvernementaux à chercher à obtenir le point de vue de ces minorités.

Un autre grand point général portait sur la nécessité d'associer, à un stade précoce, les représentants des personnes appartenant à une minorité nationale à l'instauration non seulement du cadre législatif et des institutions s'occupant des questions qui les intéressent, mais aussi à l'élaboration de plans d'action et de programmes gouvernementaux. On voit trop souvent les gouvernements adopter des plans d'action cohérents (on peut, du moins, l'espérer), dont ils discutent avec la Commission européenne, le Conseil de l'Europe et d'autres organismes, expliquant quelles bonnes mesures ils vont prendre en faveur des minorités. Cependant, trop souvent, on s'aperçoit que ces plans d'action ne sont pas élaborés en coopération avec ces communautés, de sorte que, parfois, tout en étant apparemment destinés aux minorités, ils ne sont pas pour autant le fruit d'un processus d'échanges et de dialogue avec ces dernières.

Cette constatation ne vaut pas uniquement pour la formulation des plans d'action mais aussi pour le processus d'évaluation conjointe des résultats. Ces dix dernières années, des ressources considérables ont été consacrées aux questions relatives aux minorités,

et notamment aux Rom. On se demande, quelquefois, si ces ressources ont réellement produit le type de résultats escompté et il serait peut-être utile d'associer un cercle plus large d'acteurs au processus de suivi et d'évaluation des plans d'action élaborés par les gouvernements.

Enfin, nous avons discuté du champ d'application personnel de la Convention-cadre. J'ai, en ma qualité de rapporteur, réaffirmé que le Comité consultatif avait du champ d'application personnel une conception souple et extensive. Des questions ont été posées dans ce domaine. Certains ont demandé : « mais que se passe-t-il si un gouvernement refuse de reconnaître une minorité ? Que faire alors ? » Il faudrait, je suppose, faire campagne pour obtenir cette reconnaissance, mais il y a aussi une autre solution qui m'a été suggérée : c'est peut-être de se concentrer sur l'accès aux droits plutôt que de trop insister sur le statut lorsque, de toute évidence, l'obtention d'un statut officiel n'est pas immédiatement possible.

Je voudrais maintenant en venir aux modalités de renforcement de la participation effective à la vie publique, aux stratégies propres à favoriser la participation effective. Nous avons débattu la question de savoir s'il était toujours nécessaire de constituer des partis minoritaires spécifiques pour promouvoir la représentation politique. Certains ont fait valoir qu'il fallait représenter les intérêts plutôt que les personnes. D'autres participants à la réunion hésitaient, je crois, à trancher, estimant que, parfois, bien sûr, une personne n'appartenant pas à une minorité déterminée pouvait, à titre d'expert, de citoyen concerné ou de représentant du gouvernement, exprimer très bien aussi les intérêts des minorités mais, quelquefois, le souhait de voir des membres de minorités faire valoir ces arguments revêt une grande valeur symbolique. L'idée est que l'identité minoritaire trouve officiellement son expression dans le processus politique où, précisément, des partis minoritaires peuvent aussi jouer un rôle. Cette approche ne doit en aucun cas restreindre l'accès et les encouragements que les partis dits majoritaires doivent et veulent apporter aux personnes appartenant à une minorité nationale pour qu'elle soit représentée.

Nous avons également observé que, dans certains pays, les partis minoritaires ont obtenu des postes dans l'administration publique ou au gouvernement, en formant une coalition avec les partis politiques majoritaires, ce qui a permis de renforcer notablement l'identité des minorités au sein de ces Etats, mais aussi de veiller à ce que ces minorités aient le sentiment de participer à l'administration générale de l'Etat et de ne pas seulement y être associées lorsque les intérêts sectoriels de la minorité elle-même sont en jeu. Il s'agit d'une question importante.

Nous avons un peu creusé la question de savoir s'il fallait assurer officiellement la proportionnalité de la représentation des minorités au sein du Parlement. J'ai exprimé mon propre point de vue sur cette question, en rédigeant le présent rapport : selon moi, il est ambitieux de parler de proportionnalité et l'expression « représentation adéquate » serait peut-être plus appropriée car elle n'est guère susceptible d'évoquer un rapport mathématique formel entre des segments de la population et la représentation parlementaire mais peut indiquer, en revanche, que l'on s'attend à ce qu'une grande communauté minoritaire soit représentée, et bien représentée, au sein des organes élus.

Dans le rapport et à l'occasion de mon exposé d'hier, nous avons examiné certains moyens de renforcer ainsi l'influence des minorités.

Les participants ont souligné la nécessité de permettre aux minorités dispersées ou comprenant un petit nombre de membres d'être représentées au sein des organes élus et de s'assurer que les méthodes de travail facilitent leur participation pleine et effective au processus de décision.

M. Slafkovsky, nous a donné un aperçu très intéressant du fonctionnement concret de la participation des minorités à l'élaboration des politiques par l'intermédiaire des organes élus et d'autres au niveau local ; il a souligné qu'un bon climat de coopération locale peut aussi avoir une influence notable au niveau national. Il a précisé, que, dans certaines situations, l'Etat de résidence de la minorité en question et l'Etat-parent de cette minorité peuvent entretenir des relations politiques difficiles mais que la coopération, une culture véritable du travail collectif et un esprit de collaboration au niveau local peuvent contribuer à surmonter ces tensions.

Permettez-moi à présent d'en venir à une autre question qui est parfois examinée et sujette à controverse : l'autonomie territoriale formelle. Les intervenants ont donné un certain nombre d'exemples de système performant d'autonomie formelle. Il est important, avons-nous constaté, que lorsqu'un système d'autonomie formelle existe, il soit solidement établi dans la Constitution et qu'il y ait une répartition nette des compétences, ainsi qu'un mécanisme de règlement des litiges qui permette d'arbitrer les rivalités de pouvoir entre le centre et les régions autonomes ; nous avons également relevé la nécessité, qui est désormais, je crois, bien établie, d'assurer une protection et une représentation adéquates des groupes non dominants au sein des régions autonomes elles-mêmes : le phénomène des minorités au sein des minorités.

Nous avons observé que là où l'autonomie formelle est jugée inadaptée, une autonomie locale renforcée, qui va un peu plus loin dans la décentralisation qu'une administration locale investie de compétences déléguées, est fréquemment adoptée avec grand succès, comme moyen d'amener les pouvoirs publics à gouverner au plus près des citoyens concernés par les décisions du gouvernement, en application du principe de subsidiarité. Nous avons, toutefois, relevé que la prévisibilité, la stabilité, la dotation en ressources adéquates et transparentes de ces institutions jouissant d'une autonomie locale renforcée, ainsi que la transparence dans l'utilisation de ces ressources par les autorités locales sont essentielles pour éviter, dans ces localités, des litiges entre des groupes rivalisant pour obtenir certaines des subventions versées.

Nous avons également abordé la question des autonomies culturelles ou culturelles non territoriales ou encore minoritaires non territoriales qui, comme les participants l'ont relevé, sont particulièrement pertinentes s'agissant des personnes dispersées. Cette remarque s'est, toutefois, accompagnée d'une petite mise en garde, l'expérience démontrant que le gouvernement central ne doit pas empiéter sur les pouvoirs délégués à ces autonomies fonctionnelles et qu'il faut véritablement donner à ces organes une chance d'exercer les fonctions qui leur ont été transférées, ce qui n'est pas toujours le

cas, comme l'ont souligné les participants. Ici encore, l'essentiel est de disposer de ressources transparentes, régulières et prévisibles.

Se pose également ici la question de la transparence et des pratiques démocratiques des organisations minoritaires qui gèrent les entités culturelles ; il pourrait, du reste, s'avérer utile de mettre à leur disposition un code de bonnes pratiques qui devrait être élaboré par de tels organismes plutôt qu'imposé de l'extérieur.

Nous avons aussi, M. le Président, examiné la question des organes consultatifs. Ceux-ci devraient être établis par la loi, laquelle devrait définir clairement leurs compétences, y compris leur participation formelle au processus législatif à des stades bien déterminés de la rédaction des lois. Se pose à nouveau ici la question de savoir s'ils doivent être principalement composés de représentants personnels des minorités ou s'il suffit que des experts ou d'autres personnes représentent leurs intérêts. Pour ma part, j'estime souhaitable, ce qui est du reste conforme aux avis du Comité consultatif, que ces organes consultatifs ne soient pas dominés par des personnes qui ne représentent pas véritablement, de manière transparente, les minorités nationales en question. Cette remarque vaut pour la composition de ces organes mais aussi pour leurs méthodes de travail.

S'agissant de la représentation parlementaire, vous avez senti, M. le Président, qu'il y a un moment, j'étais un peu hésitant en évoquant le principe de proportionnalité. Pour ce qui est, toutefois, des organes de direction et de la fonction publique, on s'attend, je crois, plus que dans d'autres secteurs, à ce que, notamment à l'échelon des hauts fonctionnaires de l'Etat, la composition reflète, grosso modo, celle de la population de l'Etat en question. Certains d'entre nous ont estimé qu'il serait utile que, dans le prochain cycle de rapports étatiques, les gouvernements donnent des informations plus précises sur la correspondance entre la représentation des minorités et les effectifs de la population, notamment dans certains secteurs sensibles comme l'armée, la police, la justice, les droits de l'homme où il est si important de s'assurer que les minorités aussi se sentent représentées dans le système lui-même.

Les participants ont insisté sur le rôle utile de l'institution du médiateur pour la mise en œuvre des engagements liés aux minorités nationales. Ils ont fait remarquer que des médiateurs régionaux pouvaient s'avérer utiles notamment dans les zones à forte densité de population minoritaire, même si je dois avouer qu'il y a une semaine à peine, j'ai assisté à une autre réunion où certains médiateurs nationaux puissants ont fait valoir qu'il ne fallait pas affaiblir le pouvoir et l'importance des médiateurs en admettant que l'on pouvait aussi en instituer au niveau régional. J'estime personnellement que, dans les zones où les minorités sont fortement concentrées, il est bon d'avoir un interlocuteur direct connu de la population locale et des pouvoirs locaux.

Permettez-moi, à présent, d'aborder les questions économiques, sociales et culturelles. J'ai le sentiment que cette partie de nos débats s'est révélée extraordinairement éclairante car ces questions ont fait l'objet d'un échange de vues long et approfondi. De l'avis général, il s'agit d'un domaine clé mais, il est assez curieux de constater que nous ne l'avons pas particulièrement traité sous l'angle du droit, du recours à l'article 15 et à

d'autres dispositions connexes, à la Charte sociale européenne, ou au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, afin d'établir un mécanisme plus performant qui renforce l'efficacité du gouvernement s'agissant, en particulier, des aspects économiques qui touchent les minorités. Il est généralement admis, je crois, que le fait de priver les communautés minoritaires de leurs droits économiques est un facteur déterminant dans le sentiment qu'elles ont souvent d'être exclues de l'Etat, ce qui, à son tour, peut engendrer d'autres difficultés.

Alan Phillips a souligné que les droits économiques étaient d'une importance capitale pour susciter chez les personnes appartenant à une minorité nationale un sentiment de dignité et de liberté de choix et les aider aussi à surmonter leur sentiment de dépendance.

Or, l'établissement de statistiques et un suivi rigoureux constituent l'une des mesures à prendre pour traiter ce problème. Nous avons souvent l'impression, dans les rapports et autres instruments gouvernementaux, ainsi que dans les rapports soumis par des organisations non gouvernementales, que les informations sur la dimension économique restent très sommaires et ne sont pas présentées de manière structurée, ce qui permettrait au Comité consultatif de les exploiter. C'est ainsi que les gouvernements tout comme les ONG fournissent rarement des informations qui peuvent être utilisées immédiatement.

Nous avons donc estimé que la première étape serait d'assurer un véritable suivi, en y associant peut-être des personnes appartenant à une minorité nationale et selon une méthodologie qui pourrait être établie d'un commun accord au sein du Conseil de l'Europe, ou ailleurs, de sorte que l'on puisse comparer et traiter les chiffres de manière à se faire une idée des progrès réalisés par les Etats en matière économique pendant un cycle de contrôle.

La plupart des participants au débat ont souligné, je crois, la nécessité d'associer très tôt les communautés minoritaires à l'élaboration des programmes d'assistance au développement, des programmes internationaux d'aide ou des programmes gouvernementaux destinés à accroître les possibilités économiques de ces communautés. Nous avons discuté du fait que, parfois, les minorités habitent des zones économiquement défavorisées, qu'il s'agisse de régions frontalières, de zones périphériques, de quartiers pauvres, etc. Il a été souligné que des pressions devaient être spécialement exercées sur les Etats afin qu'ils fassent des efforts particuliers en faveur de ces communautés défavorisées.

Les participants ont également fait observer que les Etats voisins peuvent jouer un rôle positif dans les relations transfrontalières. De même, des transferts de fonds de l'étranger peuvent avoir un impact économique positif dans certains cas.

Un intervenant de l'atelier a critiqué le fait que le Comité consultatif lui-même n'accordait pas suffisamment d'attention à la dimension économique. C'est sans doute vrai mais je suis aussi convaincu que, lors du second cycle de suivi, il sera conforté dans son désir de mettre pleinement l'accent sur cette dimension.

Permettez-moi, juste en conclusion, de mentionner brièvement d'autres questions qui ont été soulevées : la liberté de créer une entreprise, l'accès à la terre, à la propriété foncière, mais aussi à l'utilisation du sol, qui peuvent être d'une importance capitale pour les communautés minoritaires. La question de la privatisation se pose car on a parfois le sentiment que, dans les pays en transition, les communautés minoritaires n'ont pas profité des avantages de la privatisation. Les participants ont également souligné que les programmes nationaux et internationaux d'aide au développement ne devaient pas aggraver les disparités mais contribuer à les surmonter.

J'évoquerai enfin les pratiques discriminatoires indirectes liées aux facteurs culturels, aux possibilités économiques et éducatives qui peuvent faire défaut, au manque de mobilité, aux conditions de citoyenneté. D'aucuns se sont demandé si le suivi de la dimension économique devait aussi prendre en compte l'âge et le sexe, ce qui, à mon sens, est un point important.

Au vu de ce débat approfondi sur la dimension économique, il a été suggéré de consacrer à cette question davantage d'énergie sous la forme peut-être d'un commentaire thématique du Comité consultatif mais aussi d'un guide de bonnes pratiques qui pourrait être plus détaillé sur les questions soulevées en rapport avec la participation économique. Une telle initiative pourrait être utile.

Je conclus personnellement de nos discussions que, lors de l'examen des rapports étatiques - il y en a, à présent, un grand nombre qui tous couvrent l'article 15 - on constate que l'on a une situation où coexistent presque toutes les questions et les solutions proposées dans les recommandations de Lund en matière de participation effective. On s'aperçoit que l'article 15 est mis en œuvre de manière même assez progressiste parfois. Toutefois, il est également vrai, bien sûr, qu'aucun Etats pris individuellement ne satisfait à toutes les bonnes pratiques en matière de participation politique ; nous avons plutôt un tableau composite, constitué d'un patchwork des meilleures pratiques puisées dans l'ensemble des rapports étatiques.

Je dirai personnellement, en conclusion, que le Comité consultatif aura, au cours du prochain cycle de contrôle, à relever le défi d'encourager les Etats et les gouvernements à prendre en compte dans leurs propres pratiques, chacun des principaux éléments de la participation politique, grâce à des mécanismes et institutions appropriés et des structures éprouvées de participation politique dans tous les domaines que nous avons examinés, la représentation parlementaire, la représentation au sein des organes exécutifs, etc ; aussi il y a-t-il encore du chemin à faire pour s'assurer que les meilleures pratiques que nous avons recensées dans les différents Etats seront, d'ici à cinq ans – c'est-à-dire à temps pour le prochain anniversaire – toutes appliquées dans chacun des Etats.

Conclusions – Atelier sur les médias

Karol Jakubowicz

Expert, Conseil national de la radiodiffusion polonaise, Vice-président du Comité directeur sur les moyens de communication de masse, Conseil de l'Europe

L'atelier relatif aux médias a examiné le rapport du Rapporteur au vu des deux dispositions les plus pertinentes de la Convention-cadre, à savoir les articles 6 et 9, et de leur interprétation dans les Avis du Comité consultatif et les Résolutions du Comité des Ministres.

Au début de la discussion, les intervenants ont souligné que les médias ne faisaient que gagner en importance dans nos sociétés et que leur rôle était décisif aussi pour l'avenir des minorités et de leur langue. Il a donc été jugé essentiel d'accorder une très grande attention aux médias dans le processus de suivi de la Convention-cadre.

Les principales conclusions figurant dans mon rapport, et en particulier l'appel lancé au Comité consultatif pour qu'il définisse plus clairement ce qu'il entend par «accès» aux médias ainsi que la nécessité d'accorder une plus grande importance aux problèmes des minorités dans les résolutions du Comité des Ministres – ont trouvé un écho dans plusieurs commentaires, au cours du débat.

En outre, les participants ont formulé diverses autres observations et suggestions dont je voudrais vous donner un aperçu.

L'ensemble des participants s'est félicité de l'action du Comité consultatif dans le domaine des médias et a jugé essentiel son rôle de clarification du contenu des articles 6 et 9. Les nombreuses observations précises sur les médias formulées dans les avis ont été considérées comme un catalyseur d'initiatives nouvelles et comme des instruments utiles aux travaux à l'échelon national.

Toutefois, certains participants ont appelé le Comité consultatif à prendre davantage d'initiatives dans ce domaine. Selon eux, il aurait pu, dans certains cas, procéder à une évaluation plus générale des politiques relatives aux minorités dans le domaine des médias dans l'Etat concerné, et pas seulement se limiter aux problèmes spécifiques de mise en œuvre ; en outre, il aurait pu formuler ses recommandations avec plus de vigueur. Enfin, le Comité consultatif a été encouragé à citer plus souvent les recommandations pertinentes du Comité des Ministres et d'autres instruments juridiques non contraignants relatifs aux médias.

Les participants ont également relevé que les avis du Comité consultatif comportaient un certain nombre d'éléments qui pourraient être développés et formulés de manière plus générale. A ce propos, ils ont souligné que, s'il s'accompagnait de ressources

supplémentaires, l'ajout de travaux thématiques au programme d'activités du Comité consultatif porterait aussi ses fruits dans le domaine des médias.

Il a été noté que le manque de statistiques, notamment sur le contenu des émissions diffusées, représentait l'un des problèmes généraux qui compliquent la tâche de suivi du Comité consultatif. Certains participants ont souligné la nécessité de promouvoir, au niveau local, un suivi approfondi et permanent, dont les résultats alimenteraient le processus de contrôle. Ils ont déploré que souvent, ces initiatives nationales de suivi bénéficient d'un soutien uniquement dans les pays qui sont en proie à un violent conflit ou qui en sortent à peine. Plus généralement, ils ont suggéré qu'afin d'obtenir de meilleures données pour le processus de suivi, le Comité consultatif soumette des questions plus précises aux Etats qui font rapport sur ce sujet (y compris sur les politiques nationales concernant les minorités et les médias) avant la soumission de nouveaux rapports étatiques.

Plusieurs participants ont souligné la nécessité de renforcer le rôle des minorités nationales non seulement dans leurs propres médias, mais aussi dans les médias majoritaires, qui souvent, rendent compte de questions relatives aux minorités sans consulter les personnes concernées et uniquement dans le contexte de nouvelles négatives. Plusieurs intervenants ont affirmé que le suivi de la Convention-cadre devait prendre plus particulièrement en considération le risque de « ghettoïsation » des médias des minorités et des participants ont fait observer que, dans certains pays, les médias minoritaires et majoritaires ont tendance à présenter les mêmes événements de manière complètement différente.

Le Groupe de travail a étudié longuement les meilleurs moyens d'éradiquer du contenu des médias les divers éléments négatifs, recensés dans les avis du Comité consultatif, comme les stéréotypes négatifs dont font l'objet les minorités, la mention inutile de l'origine ethnique dans les reportages sur la délinquance et les gros titres hostiles aux minorités. Il a souligné que la liberté d'expression était fondamentale, mais que ce principe n'excluait pas toutes les mesures positives. Plusieurs intervenants ont fait remarquer que l'auto réglementation des médias, y compris par le biais des normes déontologiques et professionnelles des journalistes et du mécanisme de réclamations, est souvent l'un des moyens les plus efficaces, pour lutter contre ces tendances.

A cet égard, il a été proposé que les conseils des médias ou d'autres organes similaires chargés d'examiner les réclamations concernant la couverture médiatique reçoivent une formation spécifique sur la Convention-cadre et ses principes et que le Comité consultatif rencontre les membres de ces organes au cours de ses visites nationales. Les membres du Groupe ont également souligné que le fait de porter une attention accrue aux problèmes des minorités dans la formation des journalistes améliorerait non seulement l'accès des minorités aux médias (majoritaires) mais aussi le contenu même des médias.

Quant au rôle des langues minoritaires dans les médias, les participants à l'atelier ont été informés de la publication récente d'une étude approfondie pays par pays qui a été résumée comme suit: l'usage de la langue dans les médias audiovisuels est

généralement réglementé, rarement interdit et souvent favorisé. Cette étude a été considérée comme un précieux outil de référence qui facilitera aussi le suivi de la mise en œuvre de la Convention-cadre.

Au cours de l'atelier, il a été souligné que les recommandations spécifiques formulées dans le domaine des médias et des minorités devaient toujours prendre en compte le contexte, à savoir la situation politique (les minorités dans des situations de conflit peuvent, par exemple, être particulièrement vulnérables) mais aussi des facteurs comme la concentration et le nombre de minorités, le rôle des médias de service public, la situation du marché, etc.

A ce propos, l'un des intervenants a estimé que nos discussions d'hier avaient été trop générales pour fournir une orientation claire concernant les problèmes concrets à régler sur le terrain. En réaction à cette remarque, d'autres ont fait observer qu'il s'agissait d'un domaine où il était difficile de concevoir un schéma spécifique s'appliquant à tous les cas et que, même si le Comité consultatif clarifiait les articles visés, il faudrait trouver des modèles et des solutions spécifiques au niveau national.

Le Groupe de travail s'est concentré sur le Comité consultatif et la Convention-cadre mais a également relevé la pertinence d'initiatives régionales comme l'Instrument de l'Initiative centre-européen pour les minorités nationales.

Enfin, les participants à l'atelier ont souligné que la protection des minorités et la promotion d'une culture de tolérance dans les médias ne profitaient pas seulement aux minorités mais à l'ensemble de la société.

Conclusions – Atelier sur l'éducation

Duncan Wilson

Expert associé, Bureau international de l'Education, UNESCO

J'aimerais commencer par réaffirmer que cet atelier était consacré aux *droits* en matière d'éducation des personnes appartenant à des minorités nationales. Dans l'introduction faite par le président du Comité consultatif, l'atelier a été présenté comme s'il avait pour thème les *problèmes* (en anglais, *issues*) en matière d'éducation. Cela constitue un bon point de départ pour la discussion car cela met bien en lumière le manque de cohérence du Comité consultatif lorsque celui-ci affirme que l'éducation est un droit de l'homme. En effet, l'éducation n'est pas seulement, et elle n'est pas toujours un bien social. Les efforts visant à promouvoir l'éducation en vue de la cohésion sociale sans reconnaître la perspective des droits de l'homme sont forcément partiels et ils ouvrent la voie à des différences non seulement dans le suivi mais aussi dans la pratique.

Ces quelques mots d'introduction pourraient laisser croire que l'atelier s'est accordé à juger de manière plutôt négative le travail du Comité consultatif. Cela n'a pas du tout été le cas ; il y a même eu plusieurs commentaires positifs. A la base des discussions il y avait, ainsi que Rainer Hofmann l'a fait remarquer hier dans le cadre de notre atelier, un esprit de critique constructive car le Comité consultatif a pris des mesures non négligeables pour clarifier le champ d'application des droits en matière d'éducation des personnes appartenant à des minorités nationales. Cela dit, il y a manifestement un grand nombre de domaines dans lesquels une clarté accrue et effectivement moins d'indécision et d'hésitation permettraient d'aboutir à une plus grande sécurité juridique et à plus de cohérence dans les recommandations qui guident les Etats Parties lorsqu'ils s'efforcent de mettre en œuvre les droits des minorités dans et à travers l'éducation.

Les discussions d'hier ont été complexes, à l'instar des dispositions de la Convention-cadre qui concernent les droits en matière d'éducation des personnes appartenant à des minorités. Il me paraît juste de dire que c'est la raison pour laquelle le présent rapport est sans aucun doute moins ciblé que ceux de mes co-rapporteurs. L'atelier d'hier après-midi n'a fait apparaître aucun consensus clair bien que, sur certaines questions, touchant au contenu de l'éducation, il n'y ait pas eu beaucoup de dissensions. En revanche, dans certains domaines cruciaux, on a pu percevoir certaines tensions concernant les objectifs. Plus particulièrement, l'article 14, consacré aux droits linguistiques, étroitement liés aux droits culturels identitaires des minorités, est apparu comme pouvant être en contradiction avec les articles 12 et 4 relatifs à une égalité pleine et effective et à une éducation globale dans un système intégré. Au cours de l'atelier, la question de savoir comment concilier le droit de tous les enfants à l'éducation dans leur propre langue et leur droit d'être éduqués ensemble, s'est posée.

Tout d'abord, en réponse à l'intervention de Marc Weller, que j'ai trouvée extrêmement claire et instructive, il me paraît légitime de revenir sur les discussions qui ont eu lieu hier au sujet des éléments du suivi des droits économiques, sociaux et culturels. Ce qui

est ressorti clairement du débat d'hier c'est que nous ne devrions pas nous intéresser simplement à des éléments quantitatifs tels que le nombre d'enfants scolarisés, mais aussi à des éléments qualitatifs, tels que le contenu concret de ce qu'ils apprennent à l'école. Par conséquent, lorsqu'il encourage la collecte de données, le Comité consultatif devrait inciter à innover afin que l'on recherche des données reflétant la mise en œuvre qualitative des droits en matière d'éducation. Cela serait particulièrement important du point de vue de la pertinence interculturelle du contenu de l'éducation, garantie par l'article 6 qui, selon moi, fournit le cadre de l'article 12. Comme suite à l'intervention précédente, on peut aussi parler du fait que les discussions d'hier après-midi ont porté sur un thème clair, récurrent et cohérent, à savoir la nécessité de la participation éclairée des minorités aux processus décisionnels en matière d'éducation, qu'il s'agisse des éléments systématiques ou de l'élaboration des programmes.

Je vais maintenant m'efforcer de donner brièvement une vue d'ensemble de ce dont nous avons discuté concrètement hier dans notre atelier. J'épargnerai ici aux participants la répétition des rapports présentés, car ils les ont déjà en main. J'essaierai plutôt de structurer ce compte rendu des discussions en m'appuyant sur le schéma des 4-A pour la concrétisation du droit à l'éducation, schéma conçu par la Rapporteuse spéciale des Nations Unies. Selon ce modèle, le droit à l'éducation se décompose en 4 éléments : disponibilité (en anglais, *availability*), accessibilité, acceptabilité et adaptabilité. On peut dire que la plupart des commentaires d'hier ont mis l'accent sur les préoccupations en matière d'accès et d'accessibilité, étroitement liées à l'acceptabilité, et sur la nécessité pour l'éducation de s'adapter aux individus, notamment aux enfants et aux membres des minorités nationales. Au cours des discussions relatives à l'*accès*, l'une des interventions a nettement mis l'accent sur la nécessité non seulement de s'intéresser aux obstacles directs et indirects à l'accès, mais aussi de lier ces obstacles - et, j'ajouterai, la scolarité obligatoire dans le primaire, - à la nécessité manifeste d'*adapter* l'éducation et d'assurer l'égalité dans et par l'éducation. On a estimé essentiel que les minorités soient présentes dans les processus participatifs de conception, de reformulation ou de remise en question des systèmes éducatifs, afin que ces derniers reflètent parfaitement la diversité de la population. Cela permettrait d'assurer à tous les enfants la possibilité d'accéder à une éducation appropriée et d'en retirer véritablement des bienfaits. Cela est particulièrement pertinent dans la mesure où, en Europe, la scolarité des enfants est obligatoire dans le primaire et dans une grande partie du secondaire. Assurer une égalité pleine et effective par l'éducation, c'est donner la possibilité d'exercer tous les droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques et remédier aux inégalités existantes en adoptant des mesures spéciales et en évaluant soigneusement le contenu de l'enseignement.

L'égalité est une notion à double tranchant : d'une part, il y a cet élément de concrétisation de l'égalité par l'éducation, auquel je viens de faire allusion, mais, d'autre part, il y a la claire nécessité de parvenir à l'égalité des droits pour tous. Les rapports étatiques indiquent que les membres des minorités recevant le soutien d'un Etat-parent bénéficient parfois de ce que la Commission de Venise a qualifié de « préférence » fondée sur leur nationalité, leur origine nationale ou ethnique. Le Comité consultatif ne cesse de mentionner la nécessité pour les Etats Parties de veiller à ce que

les personnes qui n'appartiennent pas à des minorités recevant le soutien d'un Etat-parent puissent exercer leur droit à l'éducation dans des conditions d'égalité. Cela suppose de la part des Etats l'obligation positive, également reconnue par le Comité des droits de l'homme, afin de garantir aux personnes appartenant à des minorités le droit à une éducation dûment adaptée à leur langue, leur culture et leur identité. Des mesures spéciales doivent être appliquées en fonction de critères raisonnables et objectifs, ainsi que cela ressort clairement de l'interprétation de l'article 4 de la Convention-cadre par le Comité consultatif. Dans ce contexte, on a pu remarquer que les critères clairs pour l'application de mesures spéciales n'étaient pas toujours appliqués de manière transparente lorsque cette action transversale était envisagée sous l'angle des articles 12 et 14, les articles le plus directement pertinents en matière d'éducation.

S'agissant des contradictions perçues entre les objectifs de l'éducation et la Convention-cadre, une des conclusions les plus claires de nos discussions, à mon avis, est ce que l'on pourrait qualifier de demandes concurrentes faites au système éducatif, dans le contexte de sociétés diversifiées et multiculturelles, surtout en ce qui concerne la mise en œuvre des droits des minorités en matière d'éducation. D'un côté, la Convention-cadre met l'accent sur la nécessité d'une plus grande intégration, pour inclure tous les enfants dans les mêmes classes, dans les mêmes écoles, afin de s'attaquer par le biais de l'éducation aux comportements systématiques de discrimination, de racisme et de négation des droits économiques et sociaux. D'un autre côté, il y a les critères identitaires, notamment les droits linguistiques des minorités. Dans ce contexte, l'article 14 a été interprété de diverses façons par le Comité consultatif. Ainsi que je l'ai mentionné d'emblée, il s'agit d'un article particulièrement complexe qui, je pense, reflète bien la controverse qui entoure les droits linguistiques dans l'enseignement. Est-il possible de faire respecter les droits linguistiques de tous par un système éducatif global ? Il s'agit là d'objectifs qui ont été présentés hier comme étant potentiellement antagoniques. Cette opposition, qui se reflète dans la Convention-cadre, mériterait une plus grande attention de la part du Comité consultatif, avec l'aide de recherches éclairées et d'avis diversifiés, représentant différents secteurs de la société, ainsi que, bien évidemment, du monde universitaire.

S'agissant de l'*acceptabilité*, on a mentionné, sous trois points différents, le problème posé par ce que l'on peut considérer comme un recul de l'Etat dans l'organisation de l'enseignement. J'ai évoqué le phénomène courant en Europe du soutien apporté par les Etats-parents à « leurs minorités » dans les Etats voisins, généralement dans le cadre d'accords bilatéraux. On a posé hier comme postulat le fait que, parfois, ce soutien peut être rejeté par les minorités des pays voisins et considéré comme la volonté d'imposer un modèle étranger dans le contexte de sociétés multiculturelles, multiethniques où certaines minorités vivent comme un groupe représentatif parmi tant d'autres. Le deuxième problème, apparu lorsque j'ai passé en revue les avis du Comité consultatif, réside dans la libéralisation croissante de l'éducation. Un tel constat est ressorti en particulier des discussions relatives aux manuels, et de l'incapacité de certains Etats à se porter garants du contenu des manuels utilisés sur leur territoire souverain, au motif qu'ils se sont dans une plus ou moins large mesure retirés du processus de production du matériel employé dans leur système éducatif. Le troisième aspect de ce recul des Etats se situe dans le contexte de la décentralisation, phénomène de plus en plus courant

en Europe, et d'ailleurs dans le monde entier, avec les problèmes que cela pose pour garantir l'acceptabilité du droit à l'éducation dans le cas des personnes qui appartiennent à des minorités. Certes, la décentralisation peut effectivement avoir des répercussions positives pour l'exercice des droits des minorités, sous réserve de certaines garanties. Néanmoins, elle peut aussi, dans des contextes mentionnés expressément hier après-midi en marge de l'atelier, poser un problème pour les gouvernements fédéraux qui s'efforcent de promouvoir la Convention-cadre, alors que certaines de leurs autorités décentralisées ont une approche un peu plus étroite à l'égard de la vie dans une société multiethnique.

A la suite d'une intervention ciblée concernant la négation inacceptable, réelle et actuelle des droits à l'éducation des Rom, l'atelier a réexaminé l'analyse du contenu de l'éducation, envisagée par le Comité consultatif exclusivement sous l'angle de l'article 12 et pas sous celui de l'article 6. L'article 6 expose ce que l'on pourrait considérer comme les objectifs universels que sont l'encouragement à la tolérance, la compréhension interculturelle, etc., objectifs qui devraient permettre une interprétation sensée des dispositions de l'article 12 afin d'assurer la représentation des cultures minoritaires et majoritaires dans les programmes scolaires. On peut d'ailleurs aller plus loin en suggérant ceci : étant donné que la Convention-cadre mentionne elle-même expressément, aux articles 19, 22 et 23, la nécessité d'assurer la cohérence avec les traités internationaux en matière de droits de l'homme, ou du moins étant donné que ce n'est pas une norme inférieure qui est appliquée à l'occasion du suivi de la Convention-cadre, on pourrait se demander si la conception adoptée par le Comité des droits de l'enfant dans le cadre de son Commentaire général relatif à l'article 29, (qui est assez explicite en relevant la nécessité d'une *approche équilibrée* de tous les objectifs concurrents qui sont ceux de l'éducation), ne serait pas un critère plus clair et plus cohérent pour le Comité consultatif. Cela fournirait une ligne directrice pour les dispositions pertinentes en ce qui concerne l'élaboration et le contenu des programmes, en combinant les dispositions des articles 6, 12 et 15. La méthode actuelle de suivis, article par article, peut, en effet, être considérée comme assez restrictive, car elle permet à certaines questions de s'engouffrer dans les brèches qui existent entre les articles.

La discussion relative à l'acceptabilité n'a pas manqué de s'orienter vers la langue de l'enseignement. Ainsi que je l'ai indiqué, l'article 14 est complexe, les critères sont nombreux et variés, et les limites que les Etats ont jugé opportun d'insérer dans cet article ont indéniablement rendu beaucoup plus difficile la tâche de dégager une interprétation normative cohérente. Néanmoins, si l'on en juge par les avis du Comité consultatif, on semble s'orienter vers plus de clarté. Je mentionnerai l'avis du Comité consultatif relatif à l'Allemagne, qui figure à la page [XXX] de mon intervention écrite, et qui semble être l'analyse la plus détaillée de l'équilibre à établir entre ces critères concurrents, équilibre indispensable pour que puisse être mis en œuvre le droit reconnu à l'article 14. Ces critères contiennent manifestement des éléments à la fois tangibles et intangibles, les chiffres seuls ne suffisent pas. S'agissant de donner vie à la notion de demande suffisante, il y a eu hier après-midi des contributions éclairantes quant à la nécessité pour l'Etat de créer activement les conditions permettant d'exprimer la

demande. Cela signifie qu'il faut, d'une part, informer sur les droits, et, d'autre part, établir les liens permettant la participation.

Comme je l'ai mentionné d'emblée, il y a eu dans les discussions d'hier après-midi des remarques positives ainsi que de nombreuses critiques négatives ou constructives. Le Comité consultatif pourrait utilement s'en inspirer pour aborder les droits en matière d'éducation. Pour donner quelques exemples de l'ébauche d'une approche positive du Comité consultatif en ce qui concerne la concrétisation des droits en matière d'éducation dans le cadre du schéma des 4-A indiqué dans les avis relatifs à l'article 12, on peut rappeler ceci : le Comité consultatif a « favorisé l'égalité devant la loi, et l'égalité des normes en ce qui concerne l'éducation, l'accès et l'intégration, la formation des enseignants, et l'enseignement supérieur dans les langues minoritaires, en assurant la réimpression et la révision des manuels, la révision des programmes et l'affectation de ressources à l'éducation des minorités, tout cela dans le contexte de l'article 12. Il l'a cependant fait sans cohérence.

Enfin, il ressort des discussions d'hier, qu'il serait souhaitable que le Comité consultatif envisage l'adoption d'une recommandation thématique ou d'un commentaire général, sur les droits linguistiques dans l'éducation, afin d'apporter une certaine clarté en guidant les Etats lorsqu'ils s'efforcent de mettre en œuvre les normes qu'ils se sont engagés à respecter en vertu de l'article 14. L'élaboration de ce commentaire général devrait elle-même être globale et pluridisciplinaire, et prendre en considération les recherches. Elle devrait donc se faire selon une approche qui ne soit pas seulement juridique mais aussi sociolinguistique, et qui prenne directement en considération les préoccupations des personnes qui appartiennent à des minorités. Ce commentaire devrait s'intéresser aux tensions perceptibles entre l'intégration et l'identité. La complémentarité et non pas l'opposition entre les objectifs que sont, d'une part, l'élimination de l'exclusion, de la séparation, de la discrimination et du racisme et, d'autre part, la promotion et la protection des droits linguistiques en tant que droits culturels des minorités devraient y être mis en exergue.

Conclusions de la conférence par le Rapporteur général

Patrick Thornberry

Professeur de droit international, Université de Keele

Je commencerai par dire que nous vivons ~~start with a remark that we live~~ une époque de changements passionnants ~~considering the changes that are around us~~. La ~~The continuing~~ construction de l'~~of~~ Europe et les processus permanents qui accélèrent ~~and processes that have accelerated~~ son évolution politique ~~political change~~ représentent, pour ~~present challenges~~ beaucoup d'~~to the whole range of international~~ institutions internationales, des défis considérables qui imposent leurs contraintes à la structure politique et normative des Etats ~~and place stresses and strains on [the] political and normative fabric of States~~. La mondialisation vient y ajouter sa ~~Globalisation adds its own~~ dimensions en modifiant les ~~impinging on~~ cultures traditionnelles, en provoquant des flux migratoires ~~prompting the flow of~~, en nous obligeant à nous poser de nouvelles ~~causing us to ask fresh~~ questions sur les identités ~~about~~ nationales et ~~and~~ régional ~~identities~~ et sur l'identité personnelle ~~about personal identity~~, en imposant dans ce monde un sentiment d'unicité ~~forcing a sense of oneness in this world~~ et de cosmopolitisme ouvert sur l'extérieur. C'est son ~~an outward looking cosmopolitanism~~ côté positif. D'un point de vue négatif, elle ~~on the positive side~~ menace la diversité ~~offering threats to diversity~~ et la sécurité humaine ~~and human security on the negative side~~. Ces aspects positifs et négatifs de la mondialisation ~~These positives and negatives of globalisation~~, ses « visages deits ~~“J Janus faces~~ » (le dieu aux deux visages qui regardent dans des directions opposées ~~the god who looks both ways~~), ne se limitent évidemment pas à l'~~are of course not confined to~~ Europe, mais ils l'influencent fortement ~~but impact on Europe also~~.

Nous aspirons à situer ces changements ~~For the changes we are enmeshed in we aspire to situate~~ dans le cadre des droits de l'homme ~~them in a human rights framework~~. Contrairement à des périodes antérieures de mutations rapides ~~Unlike earlier periods of rapid change~~, nous devons envisager la dimension humaine de ce changement et ses implications en termes de droits de l'homme ~~we are in~~. C'est dans ce contexte que nous analysons la capacité de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales à « intensifier ou orchestrer les changements », pour reprendre les termes employés par le Secrétaire Général dans son intervention. Cependant, il est également vrai que les changements suivent leur rythme propre, et que la Convention-cadre, comme tous les instruments relatifs aux droits de l'homme, risque d'être balayée par le vent du changement. Le professeur Hofmann a parlé de « catalyseur de la discussion » pour définir en deux mots les possibilités de la Convention-cadre ; c'est là un objectif modeste mais important que nous pouvons atteindre.

La Convention-cadre est un instrument récent. Nous parlons d'anniversaire, mais, parmi les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, elle est vraiment une nouvelle venue. Hier, le professeur Hofmann nous a décrit les capacités de l'enfant qui commence à marcher. Nous avons été plusieurs à rappeler que, à sa naissance, la

Convention-cadre n'a peut-être pas été aimée par ses parents, et que beaucoup y ont vu un enfant plutôt laid. Elle a déçu pour plusieurs raisons : par son absence de véritables droits collectifs et de droit à l'autonomie ; par une individualisation inexorable de ses dispositions; parce qu'elle ne prévoit pas de définition des minorités ni d'explication de certaines de ses notions clés ; par son langage extrêmement nuancé dans des domaines fondamentaux tels que les droits à l'éducation et les droits linguistiques. Les observateurs et les institutions ont eu du mal à cacher leur déception quand la Convention-cadre a vu le jour. Pour changer de métaphore, je dirais nous nous sommes attachés lors de cette conférence à « remplir le cadre ». Certains, du moins au début, ont trouvé que le cadre était vraiment incomplet, mais il l'est un peu moins aujourd'hui, et nous le regardons même avec un peu d'admiration. Nous sommes donc ici pour expliquer comment et dans quelle mesure le cadre a été rempli.

Les droits des minorités en Europe ont un passé très varié. Nous savons qu'avec le temps, l'intérêt pour les minorités est passé des minorités religieuses aux minorités nationales, et c'est dans ce sens que nous abordons la question. Les droits des minorités constituaient la face cachée de l'idéologie de l'Etat nation. Les droits des minorités, quand ils étaient reconnus, étaient considérés comme des exceptions au principe selon lequel les Etats pouvaient traiter leurs peuples comme ils l'entendaient. John Packer a parlé hier de la nécessité de sortir définitivement de cette mentalité, et de s'éloigner de l'idéologie selon laquelle les Etats sont homogènes et que les droits des minorités seraient une sorte de concession qui leur est faite. Selon moi, l'intégration des droits des minorités et des droits de l'homme facilitera cette évolution. Les droits des minorités ne sont pas des états d'exception, mais un moyen de reconnaître, dans le cadre des droits de l'homme, que la définition de l'identité d'une personne et de son authenticité, est une valeur qui doit être sauvegardée. Les atteintes à ce droit affaiblissent la sécurité humaine, provoquent des conflits et réduisent la « banque de gènes » qui garantit notre diversité culturelle. L'identité de l'Europe est coextensive à la notion de diversité. Etant donné notre passé, il pourrait difficilement en être autrement, mais ce qui a fait défaut dans ce caléidoscope d'identités est la réflexion sur l'identité de l'Autre. C'est essentiellement ce respect pour l'identité de l'Autre que les droits des minorités ont tenté de nous apporter.

Pour approfondir et mettre en lumière cet aspect historique, quelques points ont été abordés hier sur les inadéquations des précédents régimes relatifs aux droits des minorités, et référence a été faite à la Ligue des Nations.

Bien sûr, du côté négatif, la leçon que nous avons retenue est qu'il faut être prudent sur la question des inégalités de traitement et l'application sans discrimination de certaines normes à un groupe d'Etats et pas à un autre. En ce qui concerne l'Europe et la question des droits des minorités, je pense qu'il ne peut pas y avoir de frontières. Pour autant, nous ne demandons pas que tous les Etats soient traités de la même façon – parce que chaque Etat est différent – mais de façon égale, comme les individus, en tenant pleinement compte de leur situation, dans le vrai sens du mot égalité.

Du côté positif, souvenons-nous de la maxime de la Ligue des Nations qui a été reprise dans le cadre actuel des droits de l'homme, à savoir que l'existence des minorités est

une question de fait et non une question de droit. Cette déclaration assez particulière rend peu justice à la complexité des faits ; elle sous-entend au contraire que la notion de « minorité » en droit international peut avoir un sens à part, qui n'est pas nécessairement celui défini par le droit national de tel ou tel pays. Elle laisse enfin entendre que l'existence des minorités est guidée par des notions d'autodéfinition et influencée par l'intérêt que l'Etat ou la société porte à la manière dont cette autodéfinition s'exprime dans le plus grand respect des droits de chacun. Néanmoins, en analysant la question de la définition au niveau de la Convention-cadre et du Comité consultatif, il est difficile de penser que les organes de la Convention puissent résoudre ce problème de définition dans un avenir proche. Les groupes humains résistent à toute catégorisation facile, et nous ne sommes toujours pas parvenus à un consensus sur le concept de minorité après un siècle d'instruments relatifs aux droits des minorités et un demi-siècle d'instruments relatifs aux droits de l'homme. Je voudrais également, après le professeur Hofmann et d'autres intervenants, faire une remarque sur la question de la définition d'une « minorité » : il n'est pas nécessaire qu'un groupe se qualifie lui-même de minorité ou de minorité nationale pour pouvoir bénéficier de la protection de la Convention-cadre. Cette remarque est particulièrement valable dans le cas de groupes qui se définissent eux-mêmes comme des peuples indigènes et qui peuvent aussi se prévaloir de cette protection.

Plusieurs documents et interventions ont rappelé que la Convention-cadre était entièrement fondée sur les droits de l'homme et qu'il était approprié de la lire dans cette optique puisqu'elle fait partie de cette famille des droits de l'homme. Aucun texte relatif aux droits de l'homme n'est hermétiquement fermé. Il y a un air de famille, ou plutôt des ressemblances pour reprendre l'expression de Wittgenstein. L'interprétation commence dans le texte, mais les frontières entre le texte et le monde extérieur sont floues - Duncan Wilson l'a clairement rappelé lors d'une discussion sur les dispositions de la Convention-cadre par rapport à l'éducation. Bien sûr, le texte lui-même laisse entendre qu'il doit être interprété comme une valeur ajoutée à la richesse des droits de l'homme, et non comme une perte de valeur.

Je souhaiterais dire un mot du principe de non-discrimination. Plusieurs questions ont été posées sur les mesures spéciales. Le principe de non-discrimination évolue, il s'ouvre : les frontières entre ce principe et les droits des minorités deviennent donc floues, dans une certaine mesure, puisque des mesures spéciales de non-discrimination peuvent ne plus être de simples concessions mais devenir obligatoires dans le cadre du droit international régissant les questions de droits de l'homme. Un autre problème est que rien dans le principe de non-discrimination n'interdit un traitement spécial ou différencié des minorités. Il n'interdit que les différences arbitraires, qui ne peuvent pas se justifier. Autrement dit, la promotion des identités minoritaires et la sauvegarde des valeurs des communautés sont des objectifs valables. Je ne vois donc aucune incompatibilité entre ces desideratas et la non-discrimination. Au contraire, le principe de non-discrimination est un élément de base indispensable au renforcement des droits des minorités.

Ce ne sont que quelques observations initiales sur l'approche de l'interprétation de la Convention-cadre et de sa relation avec d'autres principes. Le texte de la Convention-

cadre présente des faiblesses ; on peut regretter en particulier le langage hésitant et nuancé de certains articles. John Packer l'a rappelé hier, et il nous a montré comment adopter un mode de lecture plus positif, notamment pour les articles clés 10, 11 et 14. J'ajouterais une chose : malgré cette prudence de langage, de véritables droits sont prévus. Ces droits ne doivent pas être ignorés et ils ne l'ont pas été, je pense, dans la pratique, et certainement pas par le Comité consultatif. Il est important de faire très attention à certains termes utilisés, car ils ne sont pas tous équivalents et certains peuvent être moins restrictifs que d'autres.

On peut distinguer d'autres domaines dans lesquels le Comité consultatif pourraient réaliser de grands progrès en matière de normes ou élaborer des recommandations générales ou thématiques. Nous avons eu hier une discussion intéressante sur la notion de demande : qu'est-ce qu'une demande ? Est-ce quelque chose de purement passif que l'Etat doit attendre, ou quelque chose qu'il faut activement stimulé ? Si nous posons les bonnes questions, y aura-t-il une demande pour l'éducation des minorités ? Et si nous posons d'autres questions, la « demande » sera-t-elle moins évidente ? L'accès à l'éducation a constitué un autre problème, tout comme la distinction établie par le Rapporteur entre l'accès passif et l'accès actif en ce qui concerne les médias. La représentation appropriée fera l'objet d'un autre thème. Selon moi, cette situation laisse penser que l'approche article par article a pu fonctionner, du moins dans une certaine mesure, mais le texte doit être lu comme un tout à la lumière d'autres normes, et à la lumière des buts et des objectifs de ce projet que constitue la Convention-cadre.

Si je peux me permettre de faire une observation générale, il est très important de donner un sens actif au plus grand nombre possible d'expressions utilisées dans la Convention-cadre. Le manque d'action de la part des autorités publiques n'est pas une réponse appropriée aux droits des minorités en général, tout comme la passivité ne l'est pas de la part des groupes minoritaires.

Les difficultés d'interprétation semblent indiquer qu'une idée qui apparaît à plusieurs reprises pourrait constituer, avec toute les précautions requises, une approche thématique vers un commentaire ou une recommandation d'ordre général sur des aspects spécifiques de la Convention, puisqu'elle perturbe ceux qui l'interprètent et ceux qui doivent répondre aux invitations du Comité consultatif ou d'autres organes à soumettre un rapport et expliquer leur législation. J'ai pris note de la prudence avancée hier par le professeur Hofmann, mais également de son soutien marqué à l'idée d'approche thématique. De plus, comme la Convention-cadre entre dans un nouveau cycle d'application, il serait opportun d'accorder toute leur importance aux questions qui reviennent de façon récurrente lors des débats. Les recommandations ont une fonction très utile, en dehors de donner des explications sur les commentaires généraux, et les résumés aussi, qui permettent de savoir vraiment ce que recherche le Comité consultatif. Aujourd'hui, la quantité d'informations ne cesse de croître, le nombre de rapports ne cesse d'augmenter ; certains éléments particuliers de ces documents pourraient être résumés sous forme de commentaires concis qui seraient utiles au Comité consultatif, aux gouvernements, aux ONG et aux membres des communautés ; ils viendraient renforcer la position du Comité consultatif et de la Convention-cadre en tant que références fondamentales.

La plupart de ces points font l'objet de débats, et je voudrais commenter brièvement le mécanisme de contrôle. De nombreuses ONG et d'autres interlocuteurs sont satisfaits des visites dans les pays, qui représentent en effet un aspect caractéristique et enviable de la méthodologie du Comité consultatif. C'est une procédure très louable, notamment quand les visites ne se limitent pas aux capitales mais s'étendent aux régions où vivent des communautés minoritaires. Les séminaires de suivi sont très appréciés ; il s'agit d'un domaine dans lequel les organes des Nations Unies ont lutté à différents niveaux, avec des degrés variables de réussite. On souhaiterait que davantage d'Etats puissent en bénéficier. La participation d'ONG est un autre aspect très positif, notamment, encore une fois, en association avec des visites dans les pays mais aussi grâce aux rapports alternatifs. Pour une personne qui travaille dans un système différent, notamment le système des Nations Unies, la relation qui existe entre le Comité consultatif et le Comité des Ministres pourrait sembler très délicate. Je ne suis en mesure d'appréhender parfaitement les implications de cette relation, mais je sens qu'elle peut fonctionner si les deux organes entament un dialogue, se respectent mutuellement, et font pencher la balance dans le sens des droits de l'homme, puisqu'il s'agit d'un instrument non pas de contrôle politique mais de contrôle des droits de l'homme. Autant que nous puissions en juger, cette relation semble fonctionner, et nous devons nous en réjouir.

Les mécanismes peuvent toujours être améliorés. J'en veux pour preuve le souhait évident d'intensification des échanges d'expériences et de renforcement du dialogue. Nous avons également beaucoup entendu parler de complémentarité, d'intégration, de coopération, de synergie avec d'autres organes et instruments. Il s'agit d'éléments positifs qu'il faut encourager. La responsabilité envers ses propres instruments ou institutions ne doit pas empêcher de recourir à d'autres textes ni de se sentir responsable envers d'autres institutions. Tout comme il existe de nombreuses normes connexes dans le domaine des droits de l'homme, il existe dans ce domaine des institutions et des mécanismes liés entre eux. La coopération au sein du Conseil de l'Europe est manifestement solide, notamment avec les institutions de la Charte des langues et l'ECRI ; elle peut l'être aussi avec des institutions extérieures au Conseil de l'Europe, et en particulier l'OSCE. L'Initiative centre-européenne et, bien sûr, les Nations Unies, sont d'autres acteurs importants dans le domaine des droits des minorités. Il est plus facile d'idéaliser la coopération que de trouver de véritables modalités de fonctionnement. De même, les mécanismes qui travaillent avec les Comités des Nations Unies sont constamment encouragés à coopérer avec d'autres afin de trouver les moyens de véritablement agir. Mais il est important qu'il y ait cohérence entre le discours et la mise en œuvre de ce qui est dit.

J'ai peu de temps pour commenter les domaines traités lors des ateliers, que j'ai d'ailleurs beaucoup appréciés, sauf pour rappeler l'intérêt suscité par la question de l'exclusion économique. Je ferai également observer que, dans le cas des médias, la liberté d'expression est un droit de l'homme, mais il n'est pas illimité, et il faut être extrêmement prudent quand il s'agit d'évaluer ses limites et ses possibilités dans le domaine des relations raciales et ethniques. L'éducation occupe, comme toujours, une place très délicate entre l'intégration et l'assimilation, et nous ne devons pas oublier que l'éducation a représenté un moteur puissant de l'assimilation.

Il semble que deux sujets aient été souvent abordés lors des ateliers : les Rom et l'exclusion économique en général. Nous avons une expérience similaire au Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale, où nous avons constaté que l'absence de jouissance de droits économiques et sociaux, les difficultés relatives à la santé, à l'éducation et au logement, les problèmes de ghettoïsation et d'espérance de vie réduite, touchent de plein fouet les minorités, et particulièrement certains groupes vulnérables tels que les Rom. Il se peut, pendant la période de validité d'un traité ou d'une déclaration, que surgisse un problème particulièrement urgent non prévu de façon appropriée par les normes générales, et que ce problème suppose la création d'un instrument spécifique. Je ne fais aucune proposition à ce sujet, mais un tel événement pourrait se produire avec la Convention-cadre.

Parmi les questions qui n'ont pas été étudiées en profondeur figure le problème important des minorités religieuses, que nous avons brièvement abordé ce matin. Le problème de la langue n'a pas non plus constitué en tant que tel un point focal du débat. Enfin, nous aurions pu parler davantage de la question de la non-discrimination.

Je terminerai par deux remarques ; nous avons été les témoins d'un grand progrès dans certains secteurs clés. Ne soyons donc pas trop pessimistes, même s'il reste encore beaucoup à faire. En particulier, certains Etats n'ont toujours pas signé ni ratifié, la Convention-cadre, et cette situation doit retenir toute notre attention. L'instrument semble, comme vous êtes nombreux à l'avoir fait remarquer, manquer de ressources et, compte tenu des nombreuses missions qui lui sont confiées, il apparaît vraiment nécessaire de lui allouer un financement approprié, solide et régulier. Un autre problème a été soulevé : aucun organe, y compris gouvernemental, ne peut faire son travail correctement s'il ne dispose pas de données précises, quelles que soient les difficultés rencontrées pour les obtenir. Cette question devrait faire l'objet d'un séminaire, qui traiterait aussi de questions connexes telles que la confidentialité. Rappelons qu'il existe des façons indirectes de recueillir des données s'il n'est pas envisageable de poser la question ethnique directement aux populations.

J'ajouterai que même si la Convention-cadre porte principalement sur les droits des minorités, elle ne doit pas être exclusive ni se fermer sur elle-même. Il faut écouter les points de vue des populations majoritaires, qui peuvent aussi se sentir menacées et vulnérables. Les droits des minorités ne doivent pas être un moyen de créer des exclusivités mais, dans l'idéal, de faciliter le partage des problèmes au sein d'une humanité diverse.

Je conclurai par une brève remarque sur le droit et la patience. Nous avons hâte de changer le monde, et nous devons conserver un certain sens de l'indignation quand nous sommes témoins d'une injustice ou d'une irrégularité. Mais pour enraciner une véritable culture des droits de l'homme, il faut parfois laisser du temps au temps. Nous ne devons pas, et nous ne pouvons pas, imposer des normes à des populations réticentes ou mal informées, et nous attendre à obtenir instantanément d'excellents résultats, comme si nous versions de l'eau sur du café en poudre. Ce qu'il faut, c'est une croissance qui vienne d'en bas, une société civile qui dialogue avec des organes

internationaux et nationaux pour que les droits de l'homme et les droits des minorités appartiennent à tous. Il n'existe pas de solution toute faite, mais nous pouvons faire preuve de patience, de professionnalisme et d'obstination, et faire face aux problèmes quand ils surviennent, et même avant qu'ils ne surviennent, avant que le génie ne s'échappe de la lampe. La Convention-cadre, comme son nom l'indique, fournit un cadre. Son succès ne dépend pas uniquement des gouvernements, du Comité consultatif, du Comité des Ministres ou des ONG, mais de tout un chacun.

Ce matin, la Déclaration universelle des Droits de l'Homme a été évoquée. Il est intéressant de rappeler que son nom a changé en cours d'élaboration ; de Déclaration internationale, elle est devenue Déclaration universelle, pour s'ouvrir à tous et développer une culture des droits de l'homme pour tous. Nous pouvons aspirer, je pense, à un changement similaire en ce qui concerne la Convention-cadre. Mais bien que cet instrument ne soit encore que dans sa phase initiale, il nous offre déjà un lexique commun de droits qui est la propriété de tous les peuples d'Europe et une source d'inspiration pour tous les autres.

Discours de clôture

Hanno Hartig

Chef du Service Médias, Égalité et Minorités, Direction Générale des Droits de l'Homme, Conseil de l'Europe

Merci, monsieur Thornberry, pour ce résumé complet, fidèle et réfléchi de cette conférence. Vos conclusions contenaient plusieurs observations pleines de sagesse qui, j'en suis persuadé, guideront nos activités futures.

Nous arrivons maintenant à la fin de notre conférence et j'aimerais évoquer brièvement deux points.

Il y a tout d'abord la question des suites à donner à notre discussion. Vous trouverez les rapports et les documents présentés à la conférence sur le site web consacré aux minorités. En outre, j'ai le plaisir de vous annoncer que nous allons publier les actes de la conférence. Cette publication se fera en anglais et en français, les deux langues officielles du Conseil de l'Europe, mais nous essaierons de traduire ces documents également vers d'autres langues.

Les conclusions de la conférence alimenteront évidemment les réflexions du Comité consultatif concernant ses futures activités. Nous avons également pris note de l'appel lancé par plusieurs participants pour que nous continuions à promouvoir la Convention-cadre et je peux dire que le Conseil de l'Europe y souscrit pleinement et le soutient. La protection des minorités nationales constitue une préoccupation prioritaire du Conseil de l'Europe. Mais elle est en concurrence avec d'autres secteurs prioritaires. Nous devons donc trouver le juste équilibre entre ces secteurs prioritaires, ce qui peut expliquer certaines difficultés que nous rencontrons au niveau des ressources.

Pour terminer, j'aimerais remercier tous ceux qui ont participé à cette conférence. Et en particulier les autorités hongroises pour leur contribution volontaire à son organisation. J'aimerais vous remercier, vous les participants, qui êtes venus à Strasbourg et vous êtes impliqués activement et de façon continue dans les débats. Je tiens à remercier tout particulièrement nos rapporteurs, le rapporteur général, les orateurs principaux, et tous les intervenants pour leur apport intellectuel considérable.

Enfin, je tiens à dire ma reconnaissance à vous-même monsieur le Président, et aux membres du Comité consultatif, car si nous sommes ici aujourd'hui pour constater que notre enfant, la Convention-cadre, a grandi et réussi, c'est grâce à votre travail et à la qualité des avis du Comité.

Cela dit, je vais clore officiellement la conférence, non sans avoir remercié l'équipe de la Division des minorités conduite par Mark Neville, et notamment Stéphanie Marsal, qui a organisé la conférence. Un grand merci également aux interprètes sans qui nous n'aurions pas pu communiquer.

Maintenant je vous encourage tous à vous intéresser au suivi de la Convention-cadre et à contribuer à son amélioration dans vos pays respectifs.

Je déclare la conférence officiellement close.