

# La Convention-cadre : un outil essentiel pour gérer la diversité au moyen des droits des minorités



**Commentaire thématique n° 4**  
Le champ d'application  
de la Convention-cadre  
pour la protection  
des minorités nationales

**Adopté le 27 mai 2016**

# **La Convention-cadre : un outil essentiel pour gérer la diversité au moyen des droits des minorités**

**Commentaire thématique n° 4**  
Le champ d'application  
de la Convention-cadre  
pour la protection  
des minorités nationales

Édition anglaise:  
*The Framework Convention: a key tool  
to managing diversity through minority rights*

*Les vues exprimées dans cet ouvrage sont de la  
responsabilité des auteurs et ne reflètent pas  
nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.*

Toute demande de reproduction ou de traduction  
de tout ou d'une partie de ce document doit être  
adressée à la Direction de la communication  
(F-67075 Strasbourg ou [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int)). Toute  
autre correspondance relative à ce document doit  
être adressée au Secrétariat de la Convention-cadre  
pour la protection des minorités nationales :

[minorities.fcnm@coe.int](mailto:minorities.fcnm@coe.int)  
[www.coe.int/minorities](http://www.coe.int/minorities)

Photos: Conseil de l'Europe  
Couverture et mise en page: Service  
de la production des documents et  
publications (SPDP), Conseil de l'Europe

© Conseil de l'Europe, septembre 2016  
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

# Table des matières

---

<b>RÉSUMÉ</b>	<b>5</b>
<b>PARTIE I – INTRODUCTION</b>	<b>6</b>
<b>PARTIE II – LE DROIT DE LIBRE IDENTIFICATION</b>	<b>9</b>
1. Considérations générales	9
2. La libre identification dans le contexte des recensements et des autres processus généraux de collecte de données	10
<b>PARTIE III – APPROCHES DU CHAMP D'APPLICATION DE LA CONVENTION-CADRE ADOPTÉES PAR LES ÉTATS PARTIES</b>	<b>12</b>
1. Déclarations et réserves formulées au moment de la ratification	12
2. Critères appliqués par les États parties	13
<b>PARTIE IV – L'APPROCHE CONTEXTUELLE ARTICLE PAR ARTICLE DÉVELOPPÉE PAR LE COMITÉ CONSULTATIF</b>	<b>17</b>
1. Principes fondamentaux	17
2. Pratiques	18
<b>PARTIE V – LES DROITS DE LA CONVENTION-CADRE APPLICABLES À TOUTES LES PERSONNES</b>	<b>20</b>
1. Protection contre la discrimination – article 6	20
2. L'éducation et les médias : des outils pour faciliter l'intégration – articles 6.1 et 12	22
<b>PARTIE VI – LES DROITS DES MINORITÉS AYANT UN LARGE CHAMP D'APPLICATION</b>	<b>23</b>
1. Égalité – article 4	23
2. Culture – article 5	24
3. Association et religion – articles 7 et 8	24
4. Médias – article 9	25
5. Langues – articles 10.1, 10.3, 11.1 et 11.2	25
6. Éducation – articles 12.3, 14.1 et 14.3	26
7. Participation – article 15	26
<b>PARTIE VII – LES DROITS DES MINORITÉS AYANT UN CHAMP D'APPLICATION SPÉCIFIQUE</b>	<b>28</b>
<b>PARTIE VIII – CONCLUSIONS</b>	<b>30</b>

---



## Résumé

---

**D**epuis des siècles, la diversité fait partie intégrante et est un atout majeur des sociétés européennes. Elle reste une caractéristique essentielle de nos sociétés contemporaines. Le présent commentaire se veut une synthèse de la façon dont le Comité consultatif a interprété, au fil des ans, le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (la Convention-cadre, STE n° 157), compte tenu des évolutions sociétales, économiques et démographiques de chaque pays.

Le commentaire montre que, depuis 1995, la Convention-cadre est un outil clé pour les États qui cherchent à s'adapter au pluralisme croissant par la protection des minorités, en ménageant un juste équilibre entre les préoccupations sociétales plus larges et les droits individuels. Elle aide les États parties à gérer la diversité en créant des conditions sociétales favorables à l'expression et à la reconnaissance de la différence, à l'égalité d'accès aux droits et aux ressources malgré les différences, et à l'interaction et l'inclusion sociales par-delà les différences.

La Convention-cadre repose sur le principe selon lequel la protection des minorités nationales est essentielle à la stabilité, à la sécurité démocratique et à la paix. Elle vise principalement à prévenir les tensions interethniques et à promouvoir le dialogue dans des sociétés ouvertes et inclusives. Ainsi, le commentaire souligne que la Convention-cadre concerne la société dans son ensemble, et pas seulement des individus ou des groupes spécifiques. Plutôt que de s'intéresser à « qui » doit être protégé, elle s'intéresse à « ce » qu'il convient de faire pour gérer la diversité le plus efficacement possible par la protection des droits des minorités. C'est pourquoi la Convention ne donne pas de définition de la notion de « personne appartenant à une minorité nationale ».

La Convention-cadre a été délibérément conçue pour être un instrument vivant. Son interprétation doit être régulièrement ajustée afin que les droits des minorités puissent être effectivement exercés dans des sociétés en transformation constante, notamment sous l'effet de la mobilité et de la migration. Le droit de libre identification – en ce compris le droit de pouvoir déclarer des appartenances multiples ou en fonction de la situation – est un élément central de la protection des minorités. Il ne doit pas être contourné par l'imposition de catégories fondées sur des caractéristiques prédéterminées. Les individus forment des communautés et s'y auto-identifient en partageant des pratiques évolutives et en exerçant des droits communs. Les changements sociétaux ont aussi une incidence sur les perceptions identitaires des individus et des communautés, et, en conséquence, sur l'applicabilité des droits des minorités.

Parmi le large éventail de droits énoncés par la Convention-cadre, certains s'appliquent explicitement à tous les individus présents sur le territoire d'un État, tandis que l'application d'autres droits peut être soumise à des conditions spécifiques. C'est pourquoi, lors de ses examens de la mise en œuvre de la Convention-cadre par les États parties, le Comité consultatif a toujours encouragé les autorités à adopter une approche inclusive et adaptée au contexte, et à se demander, article par article, quels droits devaient être garantis à qui, afin d'assurer une mise en œuvre effective de la Convention-cadre, fondée sur des faits plutôt que sur des statuts.

Le commentaire conclut que l'accès des minorités à leurs droits ne peut être assuré que dans des sociétés où le dialogue, la compréhension et la diversité culturelle sont considérés comme des sources d'enrichissement plutôt que de division.

# Partie I

## Introduction

---

1. Le présent commentaire vise à apporter aux États parties à la Convention-cadre, aux personnes appartenant à des minorités nationales, aux organisations internationales, à la société civile et au monde universitaire un éclairage sur le débat actuel touchant au champ d'application de la Convention-cadre. Il se fonde sur une lecture comparative et analytique approfondie des avis formulés depuis 1998 par le Comité consultatif dans le cadre de quatre cycles de suivi<sup>1</sup>, et s'appuie sur les trois précédents commentaires thématiques adoptés par le Comité consultatif : sur l'éducation en 2006<sup>2</sup>, sur la participation effective à la vie publique en 2008<sup>3</sup> et sur les droits linguistiques en 2012<sup>4</sup>. De précieux éléments de réflexion ont également été fournis par des représentants des minorités nationales et de la société civile<sup>5</sup>, des universitaires et d'autres interlocuteurs, notamment à l'occasion des vastes consultations tenues pendant la dernière phase d'élaboration du commentaire.

2. Les droits des minorités sont accordés au niveau individuel à toute personne qui appartient à une minorité nationale. Il est précisé à l'article 3.2 de la Convention-cadre que les droits des minorités peuvent être exercés « individuellement ainsi qu'en commun avec d'autres ». En fait, de nombreux droits n'ont de sens que s'ils sont exercés en commun avec d'autres, et l'exercice de certains droits présuppose la présence d'autres personnes, voire une association formelle avec d'autres personnes. Les droits des minorités ont, par conséquent, une dimension individuelle, une dimension sociale et une dimension collective. Bien que de nombreux instruments internationaux fassent référence aux cultures, aux langues ou aux traditions minoritaires, et qu'il existe une compréhension commune de ce que recouvre le terme de « minorité », il n'y en a jamais eu de définition universellement partagée<sup>6</sup>. Conformément à cette tradition, la Convention-cadre ne donne pas de définition du terme « minorité nationale » ni de l'expression « personne appartenant à une minorité nationale ». En conséquence, la question de savoir qui doit être reconnu comme titulaire des droits garantis par la Convention-cadre a, depuis son adoption, fait l'objet de vastes débats aux niveaux international, national, universitaire et politique.

3. C'est le but de la Convention-cadre que de protéger et d'affirmer la place de la diversité et la liberté d'être « différent » dans la société, ce qui tend à favoriser l'intégration et la cohésion sociales<sup>7</sup>. C'est pourquoi le Comité consultatif a toujours élargi sa réflexion, dans ses travaux de suivi, aux questions d'intégration, entraînant parfois la désapprobation de l'État partie concerné<sup>8</sup>. En effet, compte tenu de la diversité croissante des sociétés européennes, de nombreux acteurs se sont montrés davantage préoccupés, ces dernières années, par la nécessité impérieuse de former des sociétés inclusives et intégrées où la diversité est respectée et préservée<sup>9</sup>. Dans cette perspective, et afin d'apporter des éclaircissements sur le champ d'application personnel et matériel de ses activités, le Comité consultatif juge approprié de consacrer son quatrième commentaire thématique au champ d'application de la Convention-cadre.

- 
1. Le commentaire fait référence aux avis par pays adoptés dans le cadre des premier, deuxième, troisième et quatrième cycles de suivi dans lesquels des constats présentant un intérêt particulier au regard du champ d'application ont été formulés. Ces références n'ont qu'une valeur illustrative.
  2. Voir le premier Commentaire du Comité consultatif sur l'éducation au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, ACFC/25DOC(2006)002, 2 mars 2006, [www.coe.int/fr/web/minorities](http://www.coe.int/fr/web/minorities).
  3. Voir le deuxième Commentaire thématique du Comité consultatif de la Convention-cadre sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique ainsi qu'aux affaires publiques, ACFC/31DOC(2008)001, 27 février 2008, [www.coe.int/fr/web/minorities](http://www.coe.int/fr/web/minorities).
  4. Voir le troisième Commentaire thématique du Comité consultatif sur les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, ACFC/44DOC(2012)001, 24 mai 2012, [www.coe.int/fr/web/minorities](http://www.coe.int/fr/web/minorities).
  5. Le terme « représentant des minorités » employé tout au long du texte n'a pas de contenu juridique, mais désigne les défenseurs ou porte-parole qui ont fait connaître leurs points de vue.
  6. Voir *travaux préparatoires*, contributions diverses sous l'égide de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et, en particulier, le commentaire du Groupe de travail sur les minorités sur la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, adoptée par les Nations Unies en 1992.
  7. Voir le préambule de la Convention-cadre : « Considérant que la création d'un climat de tolérance et de dialogue est nécessaire pour permettre à la diversité culturelle d'être une source, ainsi qu'un facteur, non de division, mais d'enrichissement pour chaque société [...] ».
  8. Voir notamment, le premier Avis sur le Danemark et les commentaires du gouvernement concernant le premier Avis sur le Danemark et le premier Avis sur l'Allemagne et les commentaires du gouvernement concernant le premier Avis sur l'Allemagne.
  9. L'intérêt croissant porté aux questions d'intégration est illustré, par exemple, par les travaux du Haut-Commissariat pour les minorités nationales (HCMN) de l'OSCE (voir les Lignes directrices de Ljubljana sur l'intégration des sociétés marquées par la diversité, novembre 2012) et par le fait que la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a choisi d'inclure les politiques d'intégration parmi les quatre thèmes communs des rapports par pays du cinquième cycle de monitoring.

4. En 1995, au lendemain des violents conflits que venait de connaître le territoire européen, l'adoption de la Convention-cadre, seul instrument international juridiquement contraignant de protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales, a solidement arrimé les droits des minorités aux autres droits fondamentaux universels multilatéralement reconnus. Les droits des minorités, selon l'article 1 de la Convention-cadre, font partie intégrante du système de protection internationale des droits de l'homme, fondé sur le principe que tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits<sup>10</sup>. L'inclusion des droits des minorités en tant que partie intégrante des droits de l'homme n'avait pas pour objet de remettre en question la notion d'égalité entre les individus, mais de la renforcer, en établissant un ensemble de droits spécifiques pour les personnes appartenant à des minorités nationales, afin de leur permettre de participer pleinement et sur un pied d'égalité à la société, tout en étant préservées de l'assimilation. Il est en effet important que les personnes appartenant à des minorités nationales disposent de garanties pour pouvoir :

- i. exprimer leur différence et obtenir une reconnaissance de leur différence ;
- ii. obtenir l'égalité d'accès aux ressources et aux droits malgré leur différence ; et
- iii. développer des relations sociales fondées sur le respect et la compréhension par-delà les différences.

5. Certains en concluent parfois, de manière superficielle, que l'application de la Convention-cadre, étant donné l'absence de définition d'une minorité nationale, est, dans la pratique, laissée à l'entière discrétion des États parties. Il s'agit cependant d'une interprétation incorrecte, qui va à l'encontre de l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités et du principe « *pacta sunt servanda* ». Le présent commentaire a pour objet de préciser que l'absence de définition dans la Convention-cadre est non seulement intentionnelle, mais aussi nécessaire pour que le contexte sociétal particulier, y compris économique et démographique, des États parties soit dûment pris en compte lorsque l'applicabilité des droits des minorités est établie. La Convention-cadre a été délibérément conçue en tant qu'instrument vivant, dont l'interprétation doit évoluer et être régulièrement ajustée aux nouveaux enjeux sociétaux. Les identités multiples et la mobilité accrue, par exemple, sont devenues des caractéristiques courantes des sociétés européennes. Elles ne doivent cependant pas limiter l'accès aux droits des minorités. Cette approche est pleinement conforme au principe d'interprétation dynamique développé par la Cour européenne des droits de l'homme concernant la Convention européenne des droits de l'homme.

6. Si la Convention-cadre est contraignante pour les États parties à partir de son entrée en vigueur sur le territoire national, elle requiert pour être pleinement opérationnelle – du fait de son caractère d'instrument-cadre – l'adoption d'instruments juridiques supplémentaires au niveau national. Dans de nombreux États, des dispositions visant à définir les titulaires des droits ont été intégrées à la législation interne afin de donner effet à la Convention-cadre. Le Comité consultatif a invariablement reconnu que les États parties jouissaient d'une marge d'appréciation dans ce contexte, tout en soulignant que cette liberté devait s'exercer dans le respect des règles générales du droit international, et notamment des articles 31 à 33 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. En particulier, elle devait être exercée dans le respect de l'obligation d'interpréter un traité de bonne foi et à la lumière de son objet et de son but. Dans le cas de la Convention-cadre, les principes fondamentaux énoncés dans son préambule rappellent aux États parties de faire montre d'un esprit d'amitié et de coopération, sous sa plus haute expression, dans toutes leurs actions relevant de la protection des minorités. De plus, son article 2 insiste sur l'importance fondamentale que revêtent les principes de bonne foi, de relations de bon voisinage et de non-ingérence dans les affaires internes d'un autre État, de sorte que les États parties puissent concilier les nombreux et divers intérêts concernés par la mise en œuvre de la Convention-cadre<sup>11</sup>.

7. Lors de son examen des approches du champ d'application de la Convention-cadre adoptées par les États parties, le Comité consultatif a, par conséquent, systématiquement encouragé les autorités à se montrer inclusives et sensibles au contexte, et à examiner article par article quels droits devaient être accordés à qui. Une telle approche permet non seulement d'appliquer plus efficacement la Convention-cadre en se fondant sur des faits, plutôt que sur des statuts, mais elle favorise aussi un climat sociétal de dialogue et de compréhension, dans lequel la diversité culturelle est considérée comme une source d'enrichissement plutôt que de division.

8. Le présent commentaire débute par une analyse du droit de libre identification des personnes appartenant à des minorités nationales, en tant que pierre angulaire des droits des minorités (partie II). Il examine ensuite les différentes pratiques développées par les États parties pour définir les bénéficiaires des droits

10. Voir l'article 1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

11. Voir aussi le rapport explicatif, paragraphe 32 : « Cet article énonce un ensemble de principes régissant l'application de la Convention-cadre. [...] Les principes contenus dans cette disposition ont un caractère général, mais ils présentent un intérêt particulier pour le domaine couvert par la Convention-cadre. »

des minorités selon des critères personnels et autres (partie III). La partie IV apporte des éclaircissements sur l'approche ouverte et contextuelle appliquée par le Comité consultatif tout au long de ses activités de suivi, conformément aux principes de base énoncés aux articles 3 à 6 de la Convention-cadre. Reprenant l'approche article par article utilisée par le Comité consultatif depuis ses débuts, les parties V à VII présentent une analyse du champ d'application des différents droits garantis par la Convention-cadre. Si certains articles concernent explicitement toutes les personnes présentes sur le territoire d'un État partie (partie V), certains droits au champ d'application large doivent, compte tenu de leur nature, pouvoir être exercés par toutes les minorités nationales (partie VI), tandis que la jouissance d'autres droits peut être soumise à des conditions préalables (partie VII).

## Partie II

# Le droit de libre identification

### 1. Considérations générales

9. Le droit de libre identification garanti par l'article 3 de la Convention-cadre est l'une des pierres angulaires des droits des minorités<sup>12</sup>. Le Comité consultatif a systématiquement insisté sur le caractère central de cette disposition. « Libre » renvoie, dans ce contexte, à la décision, prise individuellement et en toute connaissance de cause, de se prévaloir de la protection de la Convention-cadre. Par conséquent, l'article 3 est nécessairement applicable à tous, dans la mesure où toute personne doit avoir le droit de se reconnaître librement comme membre d'un groupe spécifique, ou de choisir de ne pas le faire. Le rapport explicatif de la Convention-cadre souligne cependant que le choix de l'individu ne doit pas être arbitraire, mais doit être lié à des critères objectifs<sup>13</sup>.

10. Le Comité consultatif s'est intentionnellement abstenu d'interpréter en quoi pouvaient consister ces critères objectifs, dans la mesure où il ressort clairement du rapport explicatif qu'ils ne doivent être évalués qu'à la lumière du choix subjectif de l'individu. Par conséquent, les critères objectifs n'ont pas donné lieu à une définition. La libre identification commence par la libre décision d'un individu qui doit, sauf justification du contraire, être la base de toute identification personnelle<sup>14</sup>. De l'avis du Comité consultatif, la libre identification d'une personne ne peut être remise en question que dans de rares occasions, par exemple lorsqu'elle n'est pas fondée sur la bonne foi. L'identification à une minorité nationale qui serait motivée par la seule volonté d'obtenir des avantages ou des bénéfices particuliers peut, par exemple, aller à l'encontre des principes et des buts de la Convention-cadre, notamment si elle a pour conséquence d'amoindrir les bénéfices et les droits auxquels pourraient prétendre les personnes appartenant à des minorités nationales.

11. Aux fins de l'enregistrement officiel d'une identification librement choisie, il peut parfois être demandé de l'étayer par des éléments objectifs<sup>15</sup>; cependant, une identité minoritaire ne doit pas être imposée de l'extérieur. Le Comité consultatif a critiqué l'enregistrement obligatoire de l'origine ethnique dans les documents d'identité ou dans les registres internes d'entités administratives, telles que la police et les établissements médicaux, comme étant contraire au droit de libre identification<sup>16</sup>. De plus, il a considéré que le droit de libre identification comprenait le droit de choisir dans quelles situations s'identifier en tant que personne appartenant à une minorité nationale et dans quelles situations ne pas le faire<sup>17</sup>.

12. Selon l'article 3.1, « [t]oute personne appartenant à une minorité nationale a le droit de choisir librement d'être traitée ou ne pas être traitée comme telle et aucun désavantage ne doit résulter de ce choix ou de l'exercice des droits qui y sont liés. »

13. Selon le paragraphe 35, l'article 3.1 « n'implique pas le droit pour un individu de choisir arbitrairement d'appartenir à une quelconque minorité nationale. Le choix subjectif de l'individu est indissociablement lié à des critères objectifs pertinents pour l'identité de la personne. »

14. Voir aussi la Recommandation générale VIII du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (1990).

15. Voir aussi *Ciubotaru c. Moldova* (Requête n° 27138/04), arrêt du 27 avril 2010, dans lequel la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu à un gouvernement le droit d'exiger qu'il existe des preuves objectives d'une identité revendiquée.

16. Voir le quatrième Avis sur la République tchèque, le premier Avis sur l'Allemagne, le troisième Avis sur l'Irlande, le premier et le troisième Avis sur la Fédération de Russie, et le premier et le deuxième Avis sur l'Ukraine.

17. Les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent, par exemple, choisir de faire reconnaître officiellement leur nom dans une langue minoritaire, mais, parallèlement, de ne pas utiliser leur langue minoritaire dans les relations avec l'administration locale. Voir aussi le troisième commentaire thématique (note de bas de page 4), en particulier paragraphes 16-18.

12. Dans la pratique, cela signifie que toute personne appartenant à une minorité nationale peut librement décider de revendiquer certains droits garantis par la Convention-cadre, mais, dans certaines circonstances ou dans certains domaines, choisir de ne pas exercer ces droits<sup>18</sup>. Ces décisions individuelles ne doivent cependant pas avoir pour conséquence de désavantager d'autres personnes s'identifiant à la même minorité en les empêchant de faire valoir leurs droits. Dans ce contexte, le Comité consultatif a rappelé que tout seuil numérique fixé en tant que condition préalable pour appliquer certains droits minoritaires devait être interprété avec souplesse (voir aussi paragraphe 82), sous peine de faire peser sur les personnes appartenant à la minorité nationale considérée une obligation indirecte de s'identifier pour que l'accès à certains droits soit maintenu. Dans le même temps, la décision individuelle de s'identifier ou de ne pas s'identifier à telle ou telle minorité doit être respectée par les autres personnes qui déclarent leur appartenance au même groupe et qui ne doivent pas non plus exercer de quelconques pressions.

13. Le droit de libre identification s'étend aussi aux appartenances multiples. De fait, la Convention-cadre reconnaît implicitement les appartenances multiples en encourageant la préservation des identités minoritaires parallèlement à une intégration effective et réussie dans la vie publique en général. Les personnes appartenant à des minorités nationales ne devraient jamais être contraintes de choisir entre préserver leur identité minoritaire et partager la culture majoritaire : les deux options doivent leur être pleinement offertes<sup>19</sup>. En d'autres termes, le fait de déclarer son appartenance à une minorité particulière ne devrait pas être considéré comme une démarche exclusive, dans la mesure où l'intéressé peut simultanément s'identifier à d'autres minorités ou à la majorité<sup>20</sup>. Dans certains cas, un tel choix peut résulter d'un processus d'assimilation antérieur à la majorité ou à une autre minorité dominante. Cependant, ce fait ne doit pas être utilisé comme un argument contre les droits des personnes appartenant aux minorités nationales de s'identifier librement et de demander à bénéficier d'une protection en tant que minorité.

14. Le Comité consultatif a également demandé aux États parties de faire en sorte que toutes les personnes et tous les groupes concernés par la Convention-cadre soient informés et en mesure de se prévaloir de leur droit de libre identification afin de pouvoir accéder aux droits garantis par cet instrument. Le droit de libre identification est pleinement exercé lorsque le choix de déclarer son appartenance à une minorité n'est pas entravé par des difficultés pratiques et lorsqu'il est fait sans crainte de se trouver désavantagé ou de perdre son prestige social.

## **2. La libre identification dans le contexte des recensements et des autres processus généraux de collecte de données**

15. Dans les pays où des données sur l'appartenance nationale, ethnique ou religieuse sont collectées dans le cadre d'opérations générales de recensement de la population, ces dernières doivent être organisées et menées conformément aux principes internationaux reconnus, notamment aux normes relatives à la protection des données à caractère personnel<sup>21</sup>. Il découle du droit de libre identification que toute participation à une opération de collecte de données portant sur l'origine ethnique doit être volontaire. En particulier, aucune inférence automatique ne doit être faite à partir d'une indication particulière (par exemple la langue utilisée) pour en déduire une autre indication (par exemple la religion, l'origine ethnique) et aucune supposition concernant l'appartenance linguistique, religieuse ou ethnique ne doit être fondée sur le nom ou d'autres caractéristiques d'une personne<sup>22</sup>.

18. Une personne appartenant à une minorité nationale peut, par exemple, prendre en toute connaissance de cause la décision de scolariser ses enfants dans le système éducatif ordinaire sans être, pour autant, désavantagée pour accéder à d'autres droits garantis aux minorités et sans que cette décision n'ait d'incidence sur la disponibilité d'un enseignement en langue minoritaire pour les autres membres du même groupe.

19. Voir aussi le premier et le troisième commentaire thématique (notes de bas de page 2 et 4).

20. Cela peut par exemple arriver dans les familles mixtes où plusieurs langues sont parlées à égalité.

21. En ce qui concerne les opérations de recensement de la population, le Comité consultatif a encouragé les États parties à appliquer les recommandations d'EUROSTAT et des Nations Unies sur l'organisation des recensements de la population et des logements. Voir Recommandations de la conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des logements de 2010, préparées par la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe en collaboration avec l'Office statistique des Communautés européennes (EUROSTAT), paragraphe 426 : « Les enquêtés doivent avoir toute latitude pour indiquer plusieurs affiliations ethniques ou une combinaison d'affiliations ethniques s'ils le souhaitent » et paragraphe 431 : « les questions se référeront généralement à une seule langue. Il est possible qu'il faille envisager plusieurs langues maternelles et langues principales pour les groupes minoritaires ». Voir, par exemple, le quatrième Avis sur Chypre, le troisième Avis sur l'Estonie et le troisième Avis sur la Roumanie.

22. Voir, par exemple, les avis successifs sur l'Italie et le Royaume-Uni.

16. Le droit de libre identification s'applique à chaque opération de collecte de données séparément. Cela signifie que les personnes appartenant à des minorités nationales ne sont pas tenues de s'identifier à chaque fois de la même manière. Les listes de réponses possibles aux questions touchant à l'identité devraient être ouvertes et non fermées, et la possibilité de déclarer des appartenances multiples devrait être explicitement donnée. Compte tenu de l'importance accordée dans certains États parties à la taille des groupes minoritaires aux fins de l'accès aux droits des minorités, les appartenances multiples doivent être non seulement enregistrées, mais aussi adéquatement traitées, analysées et présentées. Ces considérations concernant la collecte, le traitement et la publication des données valent aussi pour les autres situations susceptibles de nécessiter l'identification à une minorité (par exemple l'inscription dans un établissement scolaire).

17. Dans les situations où l'exercice de certains droits minoritaires est soumis à des seuils numériques<sup>23</sup>, le droit de libre identification exige que les personnes appartenant à des minorités nationales soient informées de l'importance attachée par les autorités aux recensements et aux autres opérations de collecte de données. Le Comité consultatif a, par conséquent, systématiquement encouragé les États parties à faire en sorte que toutes les informations sur la méthodologie et l'objectif de la collecte de données soient disponibles dans les langues des minorités nationales, et à associer les personnes appartenant à des minorités nationales à l'organisation et à la mise en œuvre de ces processus, notamment dans les régions où des minorités nationales sont présentes en nombre substantiel<sup>24</sup>.

18. Dans le même temps, le Comité consultatif a mis les États parties en garde contre le fait de s'en remettre exclusivement aux statistiques et chiffres officiels, dans la mesure où, pour diverses raisons, ils ne reflètent pas toujours exactement la réalité<sup>25</sup>. De plus, les résultats devraient être réexaminés périodiquement et analysés avec souplesse, en concertation étroite avec les représentants des minorités. Les autorités devraient également s'appuyer sur d'autres sources d'information, notamment sur des enquêtes – par exemple des enquêtes générales sur la population active – et sur des études qualitatives et quantitatives indépendantes portant sur l'accès des personnes appartenant à des minorités nationales à leurs droits.

---

23. L'ouverture d'un établissement scolaire de langue minoritaire ou l'emploi officiel d'une langue minoritaire au niveau local peut, par exemple, être subordonné au nombre effectif de personnes appartenant à la minorité nationale concernée (voir aussi partie VII).

24. Voir, par exemple, le troisième Avis sur la Hongrie et le deuxième Avis sur la Slovaquie.

25. Les personnes appartenant des minorités nationales ont pu, par le passé, être désavantagées, faire l'objet de discriminations, voire être persécutées en raison de leur origine ethnique. C'est pourquoi certaines d'entre elles hésitent encore à déclarer leur origine ethnique à toute entité officielle. De plus, des informations trompeuses sur l'utilisation faite des données de recensement ou sur les dangers inhérents à ces opérations sont parfois diffusées auprès des communautés minoritaires à des fins politiques, pour éviter que le décompte ne révèle l'importance des populations minoritaires.

## Partie III

# Approches du champ d'application de la Convention-cadre adoptées par les États parties

### 1. Déclarations et réserves formulées au moment de la ratification

19. La Convention-cadre est ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe et, en principe, également d'autres États<sup>26</sup>. On dénombre actuellement 39 États parties à la Convention-cadre, tous membres du Conseil de l'Europe. La dernière ratification a eu lieu en 2006, lorsque le Monténégro a adhéré à la Convention<sup>27</sup>. Outre les 39 États parties, où la mise en œuvre de la Convention-cadre est suivie par le Comité consultatif, le Kosovo\* fait l'objet d'un dispositif de suivi spécifique, conformément à l'accord conclu en 2004 entre la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) et le Conseil de l'Europe.

20. Huit États membres du Conseil de l'Europe ne sont pas parties à la Convention-cadre. La Belgique, la Grèce, l'Islande et le Luxembourg l'ont signée et se sont de ce fait engagés à agir conformément à l'objet et au but de la Convention-cadre<sup>28</sup>, tandis que l'Andorre, la France, Monaco et la Turquie n'ont ni signé, ni ratifié le traité.

21. Le Comité consultatif considère que la mise en œuvre des droits garantis par la Convention-cadre, dans la mesure où elle a pour but d'aider à gérer la diversité par la protection effective des droits des minorités<sup>29</sup> et de concilier les objectifs parfois conflictuels de la protection des droits individuels et de la préservation des intérêts plus larges de l'État, est bénéfique à toutes les sociétés. Il souligne que tout raisonnement avancé dans les années 1990 pour ne pas ratifier la Convention-cadre doit être régulièrement réévalué, étant donné que les sociétés ont considérablement changé depuis lors. De même, l'argument selon lequel il n'existe pas de minorités nationales dans un pays pourrait bien ne plus refléter la réalité d'aujourd'hui. Pour la même raison, le Comité consultatif invite régulièrement les États parties qui ne l'ont pas encore fait à ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148). Bien qu'elle place l'accent sur l'obligation de l'État de protéger et de promouvoir les langues régionales ou minoritaires en tant qu'élément du patrimoine culturel plutôt que sur l'octroi de droits individuels aux locuteurs de ces langues, la charte est un instrument international unique en son genre, qui vient compléter la Convention-cadre<sup>30</sup>.

22. Selon l'article 27 de la Convention-cadre, les États non membres du Conseil de l'Europe peuvent ratifier la convention sur invitation du Comité des Ministres. Le rapport explicatif précise que l'article 27 fait référence aux États participants de l'OSCE. Le Comité consultatif convient que la Convention-cadre pourrait en effet présenter un intérêt particulier pour certains États participants de l'OSCE, tels que les États d'Asie centrale, en raison de la grande diversité de leurs sociétés. Il fait d'ailleurs remarquer qu'un intérêt en ce sens a déjà été exprimé. Conformément à son principe général d'interprétation dynamique, il considère cependant qu'il ne faudrait pas en conclure que les autres États qui coopèrent avec le Conseil de l'Europe selon diverses modalités, notamment en tant qu'États observateurs, ne pourraient pas adhérer à la Convention-cadre.

26. Voir la formulation de l'article 27 de la Convention-cadre.

27. À la suite de la déclaration d'indépendance, le 3 juin 2006, la Convention-cadre a été ratifiée le 6 juin 2006.

\* Toute référence au Kosovo dans le présent document, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.

28. Voir l'article 18 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

29. Voir le rapport explicatif, paragraphe 28.

30. Voir aussi le troisième commentaire thématique (note de bas de page 4), paragraphe 11.

23. Les États parties à la Convention-cadre ont développé diverses approches pour définir les bénéficiaires des droits garantis par la convention. Dix-huit États ont formulé des déclarations ou des réserves lors de la ratification ou de la signature, afin de préciser à qui s'appliqueraient les droits énoncés par la Convention-cadre ou comment certaines dispositions devaient être interprétées<sup>31</sup>. En ce qui concerne les déclarations, soit elles donnent une définition générale de la notion de minorité nationale en précisant quels sont les critères à remplir<sup>32</sup>, soit elles dressent explicitement la liste des groupes concernés<sup>33</sup>, soit elles indiquent qu'il n'y a pas de minorités nationales présentes sur le territoire<sup>34</sup>. Deux États ont formulé des réserves au moment de la signature ou de la ratification<sup>35</sup>.

24. Le Comité consultatif a systématiquement réexaminé les effets de ces déclarations et réserves sur les personnes appartenant à des minorités nationales et sur leur accès aux droits des minorités. Sachant que, le plus souvent, ces déclarations remontent à la fin des années 1990 et que les situations nationales ont profondément évolué depuis lors, leur pertinence devrait être réévaluée à intervalles réguliers par les États parties concernés afin de vérifier que leur approche du champ d'application reflète bien le contexte sociétal du moment.

25. D'autres États parties ont incorporé des déclarations dans le premier rapport étatique ou ont adopté une législation nationale faisant référence aux groupes de personnes devant être considérées comme appartenant à des minorités nationales. Ces définitions, là encore, sont généralement formulées de façon à délimiter le champ d'application, soit en nommant explicitement certains groupes de bénéficiaires, soit en dressant la liste des conditions préalables à remplir pour pouvoir prétendre aux droits garantis par la Convention-cadre<sup>36</sup>.

26. Selon l'article 26 de la Convention-cadre, le Comité des Ministres se fait assister par le Comité consultatif lorsqu'il évalue l'adéquation des mesures prises pour donner effet aux principes énoncés dans la Convention-cadre. Ce faisant, il a examiné les mesures prises par les États parties concernant le champ d'application de la même manière que toute autre mesure visant à mettre en œuvre la Convention-cadre. En particulier, le Comité consultatif a estimé que ses responsabilités incluaient celle de vérifier si les États parties envisageaient en toute bonne foi la question du champ d'application et si leur approche n'était pas à l'origine de distinctions arbitraires ou injustifiées entre les communautés pour ce qui était de l'accès aux droits<sup>37</sup>. Il s'est donc attaché à évaluer les diverses approches et limites établies par les États parties afin de rendre la Convention-cadre applicable, lesquelles sont souvent fondées sur les éléments ci-après.

## 2. Critères appliqués par les États parties

### a. Reconnaissance formelle

27. La reconnaissance formelle d'une minorité nationale en tant que telle est requise dans plusieurs États parties pour que les personnes appartenant à ces groupes accèdent aux droits des minorités. Le Comité consultatif a systématiquement critiqué cette approche, la jugeant exclusive et non conforme aux principes de la Convention-cadre. Si certains États parties ont explicitement reconnu qu'il était peu réaliste de s'en remettre à une reconnaissance formelle pour l'application des droits des minorités<sup>38</sup>, plusieurs autres États ont *de facto* passé outre à l'exigence de reconnaissance formelle et ont ainsi élargi le champ d'application de la Convention-cadre dans la pratique<sup>39</sup>. De telles évolutions ont toujours été saluées par le Comité consultatif, qui voit en elles des efforts pour corriger les insuffisances découlant de l'application de critères formels trop rigides ou ne correspondant plus à la situation réelle. Cela confirme une fois encore que la Convention-cadre ne se prête pas aux définitions ou aux critères statiques.

31. Voir la liste complète des réserves et des déclarations pour le traité n° 157 – Convention-cadre pour la protection des minorités nationales : <http://www.coe.int/fr/web/dlapil/treaty-office>.

32. Autriche, Estonie, Lettonie, Luxembourg, Pologne et Suisse.

33. Albanie, Danemark, Allemagne, Pays-Bas, Norvège, Suède, République slovaque, Slovénie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

34. Liechtenstein, Luxembourg, Saint-Marin. Certains États ont déclaré qu'ils considéraient la ratification de la Convention-cadre comme un acte de solidarité avec l'objet de la convention. Voir les premiers rapports étatiques soumis par le Liechtenstein et Malte.

35. La Belgique a déclaré que la Convention-cadre devrait s'appliquer sans préjudice des dispositions et principes constitutionnels et des normes législatives qui régissaient l'emploi des langues, et que la notion de minorité nationale serait définie au niveau national. Malte s'est réservé le droit de ne pas être liée par certains aspects de l'article 15.

36. Voir les premiers rapports étatiques soumis par l'Arménie, la Bulgarie et la Hongrie.

37. Tous les premiers avis du Comité consultatif font référence à cette responsabilité.

38. Voir le premier rapport étatique soumis par la Finlande, selon lequel « l'existence de minorités dépend [...] non pas d'une déclaration gouvernementale mais de la situation de fait dans le pays ».

39. Les Roms ont, par exemple, obtenu le bénéfice de la protection de la Convention-cadre à Chypre, bien que n'étant pas officiellement reconnus en tant que minorité nationale. Voir le deuxième rapport étatique soumis par Chypre. La Finlande applique les garanties reconnues aux « Vieux Russes » également aux nouveaux arrivants russophones. Voir troisième Avis sur la Finlande.

28. Le Comité consultatif a par ailleurs observé que la protection de fait de tel ou tel groupe au titre de la Convention-cadre ou de certains de ses articles s'inscrivait souvent dans un processus évolutif qui pouvait finalement conduire à une reconnaissance formelle. Ce processus débute généralement par la libre identification de personnes reconnues par la société comme formant une minorité distincte – mais considérée d'égale valeur –, à qui l'accès à certains droits est ensuite accordé pour promouvoir et préserver les pratiques par lesquelles se définit le groupe; dans certains cas, la dernière étape est l'inclusion de la minorité dans les mécanismes formels de protection des minorités nationales<sup>40</sup>. La reconnaissance officielle d'une minorité nationale ou l'octroi d'un statut spécifique ne sont donc pas déterminants pour enclencher le processus de protection des droits des minorités, et ils ne sont pas non plus essentiels pour que la Convention-cadre ou certains de ses articles puissent être appliqués. La reconnaissance en tant que minorité nationale a un caractère déclaratoire plutôt que constitutif. L'accès des minorités à leurs droits ne devrait donc pas dépendre de leur reconnaissance formelle.

## b. Citoyenneté

29. Plusieurs États parties exigent que les personnes appartenant à des minorités nationales soient leurs ressortissants pour pouvoir bénéficier de la protection de la Convention-cadre. Le Comité consultatif a fait observer à cet égard que la condition préalable d'être citoyen pouvait avoir un effet restrictif et discriminatoire, car ce sont souvent les membres de minorités et de groupes particulièrement défavorisés, notamment parce qu'ils ont été victimes d'un conflit ou ont été déplacés à la suite d'un conflit, qui ont des difficultés à obtenir la nationalité et sont affectés par cette restriction.

30. Dans un certain nombre de régions d'Europe, des personnes appartenant à une minorité nationale ont perdu leur citoyenneté, voire sont devenues apatrides à la suite de la création de nouveaux États, alors même qu'elles avaient des liens de longue date avec leur lieu de résidence. Le Comité consultatif a systématiquement attiré l'attention sur les difficultés rencontrées par les personnes appartenant à des minorités nationales qui étaient apatrides *de jure* ou *de facto* et, dans ce contexte, sur le droit de toute personne à avoir une nationalité conformément à la Convention européenne sur la nationalité (STE n° 166)<sup>41</sup>. En effet, il convient de réfléchir pour chaque droit séparément s'il existe un motif légitime de moduler son application en fonction de la citoyenneté<sup>42</sup>. Chaque fois que des États parties ont étendu les droits accordés aux minorités à des personnes qui n'étaient pas ressortissants, passant outre, dans la pratique, à la condition préalable de citoyenneté, le Comité consultatif s'en est toujours félicité<sup>43</sup>. Dans certains cas, il a expressément recommandé d'étendre de manière plus systématique les droits des minorités aux « non-ressortissants »<sup>44</sup>.

## c. Durée de résidence

31. Dans leur définition des minorités nationales, plusieurs États parties font référence à la durée de résidence d'un groupe particulier sur le territoire de l'État<sup>45</sup>. C'est ainsi que des définitions introduisent des critères de durée, tels que « avant le XX<sup>e</sup> siècle »<sup>46</sup>, ou « une centaine d'années »<sup>47</sup>. Des concepts moins absolus et sujets à interprétation ont aussi été développés, notamment les notions de « résidence traditionnelle », de « minorité traditionnelle » ou de « minorité nationale autochtone »<sup>48</sup>. Dans certains cas, le critère de « liens de longue date avec une région particulière » est appliqué, notamment aux non-résidents qui expriment une volonté de retourner dans une région et de bénéficier de la protection de la Convention-cadre<sup>49</sup>. Le Comité consultatif estime que, dans la mesure où seuls les articles 10.2, 11.3 et 14.2 de la Convention-cadre offrent des garanties

40. En République tchèque et en Finlande, par exemple, des groupes d'immigrés tels que les Somaliens et les Vietnamiens sont aussi représentés au sein des mécanismes de consultation relatifs à la culture et bénéficient d'un soutien de l'État pour leurs activités.

41. Voir en particulier l'article 4 de la Convention européenne sur la nationalité.

42. Voir aussi le Rapport de la Commission de Venise sur les non-ressortissants et les droits des minorités (CDL-AD(2007)001, adopté à sa 69<sup>e</sup> session plénière (Venise, 15-16 décembre 2006), analysant en détail les normes et les pratiques internationales et européennes en la matière afin d'établir s'il est opportun d'appliquer des critères de nationalité ou autres pour définir les bénéficiaires des droits des minorités, et invitant à adopter une approche nuancée du critère de nationalité aux fins de l'applicabilité des droits des minorités, en fonction de chaque droit.

43. Voir le troisième Avis sur la République tchèque, par exemple.

44. Voir le deuxième Avis sur la Lettonie.

45. Voir, notamment, l'Autriche, le Danemark, l'Allemagne et la Hongrie. La demande d'accès aux droits des minorités formulée par la minorité polonaise en Autriche a par exemple été rejetée au motif qu'elle ne pouvait se prévaloir d'une durée de résidence « traditionnelle » ininterrompue. Voir le quatrième rapport étatique sur l'Autriche.

46. Voir, par exemple, le premier rapport étatique de la Suède.

47. Voir, par exemple, le premier rapport étatique de l'Autriche.

48. Au moment du dépôt de l'instrument de ratification, la Slovaquie a par exemple déclaré qu'elle considèrera comme des minorités nationales « les minorités nationales italienne et hongroise autochtones » et que « les dispositions de la Convention-cadre s'appliqueront aussi aux membres de la communauté rom de la République de Slovaquie. »

49. Voir, par exemple, le deuxième Avis sur la Géorgie, dans lequel le Comité consultatif se félicite de l'approche ouverte adoptée par le gouvernement vis-à-vis des Meskhètes et des Ossètes ayant été expulsés ou déplacés à la suite des conflits.

spécifiques aux personnes résidant dans des régions *traditionnellement* habitées par des personnes appartenant à des minorités nationales, la durée de résidence dans le pays ne doit pas être considérée comme un facteur déterminant aux fins de l'application générale de la Convention-cadre (voir aussi partie VII)<sup>50</sup>. Il a, de plus, systématiquement expliqué que toute restriction temporelle devait être considérée avec souplesse et que le fait de traiter différemment des groupes par ailleurs similaires sur la seule base de leur durée de résidence sur le territoire pouvait être injuste<sup>51</sup>.

#### d. Territorialité

32. Un certain nombre d'États parties ont aussi appliqué des critères territoriaux pour identifier les titulaires des droits garantis par la Convention-cadre, établissant que les droits des minorités ne pouvaient être exercés que dans des régions spécifiques. Le Comité consultatif a soutenu qu'il convenait, à cet égard, de faire preuve de souplesse et que les personnes appartenant à une minorité nationale qui résidaient hors de ces régions ne devaient pas s'en trouver outre mesure désavantagées<sup>52</sup>. En particulier, le fait que seuls certains droits (articles 10.2, 11.3 et 14.2, par exemple) appellent des restrictions territoriales signifie une nouvelle fois que l'applicabilité des autres droits ne devrait pas, en principe, être limitée à certaines régions. Le Comité consultatif a indiqué à plusieurs reprises que cette approche était conforme à l'article 29 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, selon lequel, à moins qu'une intention différente ne soit par ailleurs établie, un traité lie chacune des parties à l'égard de l'ensemble de son territoire. En outre, les restrictions territoriales peuvent constituer une exclusion a priori de personnes appartenant à des minorités nationales du champ d'application de la Convention-cadre, ce qui est incompatible avec les principes garantis par cette dernière<sup>53</sup>.

33. Le Comité consultatif a par ailleurs critiqué les situations dans lesquelles des différenciations imposées entre les membres d'un même groupe sur la base de caractéristiques territoriales conduisaient à l'affaiblissement du groupe et avaient finalement pour effet de limiter l'accès des personnes appartenant à cette minorité nationale à leurs droits<sup>54</sup>. En particulier, il a souligné que les évolutions démographiques observées dans le temps devaient être prises en compte<sup>55</sup>. Du fait de l'accroissement de la mobilité dans de nombreux pays, beaucoup de personnes appartenant à des minorités nationales ont quitté leurs régions d'implantation traditionnelle pour se rendre dans d'autres lieux offrant des conditions économiques ou des possibilités d'éducation plus favorables, comme les régions industrialisées ou les centres urbains<sup>56</sup>. Si le fait de résider dans une région particulière peut permettre de jouir de manière plus effective de certains droits spécifiques, cela ne saurait empêcher arbitrairement des personnes de jouir de l'ensemble des droits accordés aux minorités<sup>57</sup>.

#### e. Nombre substantiel

34. Au critère territorial s'ajoute la notion de « nombre substantiel », telle qu'on la trouve dans les articles 10.2, 14.2 et 11.3 (voir aussi partie VII). Comme pour les autres critères énoncés dans ces articles, diverses interprétations en ont été faites par les États parties. Dans certains cas, la notion de « région de forte implantation d'une minorité/densément peuplée par une minorité » a été utilisée pour définir les catégories de personnes appartenant à des minorités nationales qui pouvaient prétendre à certains droits<sup>58</sup>. S'il a reconnu qu'il pouvait être plus problématique d'assurer l'accès à certains droits des minorités lorsque les personnes concernées vivaient de manière dispersée sur l'ensemble du territoire national, le Comité consultatif a maintes fois répété que l'application de critères numériques ne devait pas faire obstacle à la reconnaissance de personnes comme appartenant à des minorités nationales et à l'exercice général de leurs droits. Il s'est dit vivement préoccupé, par exemple, par le fait que les Roms<sup>59</sup> avaient été exclus du champ d'application de la Convention-cadre et

50. La durée de résidence dans un État est sans incidence sur l'applicabilité des droits des minorités découlant de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Voir le Commentaire général du Comité des droits de l'homme des Nations Unies n° 23(50), CCPR/C/21/Rev.1/Add5 (26 avril 1994).

51. Voir le troisième Avis sur l'Autriche. Voir aussi le quatrième Avis sur le Danemark, où les Roms ne sont pas reconnus comme une minorité nationale, au motif qu'ils « n'ont aucun lien suivi, historique ou de longue date avec le Danemark ».

52. Par exemple, le troisième Avis sur la République slovaque.

53. Voir, par exemple, le premier Avis sur le Danemark et le premier Avis sur l'Italie.

54. Voir le deuxième Avis sur l'Autriche concernant la différenciation faite entre les Croates du Burgenland et les Croates.

55. Voir, par exemple, le quatrième Avis sur la République slovaque.

56. Voir le troisième Avis sur la Finlande et le troisième Avis sur l'Allemagne.

57. Voir, par exemple, les avis successifs sur le Danemark, l'Italie et le Portugal.

58. Voir, notamment, les premiers rapports étatiques soumis par l'Autriche, l'Azerbaïdjan et l'Allemagne.

59. Les termes « Roms et Gens du voyage » utilisés au Conseil de l'Europe englobent la grande diversité des groupes concernés par les travaux du Conseil de l'Europe dans ce domaine : d'une part, a) les Roms, les Sintés/Manouches, les Calés/Gitans, les Kaalés, les Romanichels, les Béash/Rudars ; b) les Égyptiens des Balkans (Égyptiens et Ashkali) ; c) les branches orientales (Doms, Loms et Abdal) ; d'autre part, les groupes tels que les *Travellers*, les Yéniches et les personnes que l'on désigne par le terme administratif de « Gens du voyage » ainsi que celles qui s'auto-identifient comme Tsiganes.

qu'ils s'étaient vus privés de toute protection en tant que minorité nationale au simple motif qu'ils vivaient dispersés sur le territoire et ne résidaient nulle part en nombre substantiel<sup>60</sup>.

## **f. Soutien d'un « État-parent »**

35. Un certain nombre d'États parties définissent les « minorités nationales » comme les groupes qui ont un lien avec un « État-parent », les autres étant qualifiés de « minorités ethniques » ou de « groupes ethno-linguistiques ». Le Comité consultatif considère que la question de savoir si le soutien d'un autre État est ou n'est pas disponible ne peut être utilisée comme un élément de différenciation pertinent aux fins de la reconnaissance ou de l'accès aux droits. Sans pointer du doigt telle ou telle terminologie, il a déploré le fait que le classement par catégories distinctes conduisait à une hiérarchisation des minorités et pouvait amener à faire des distinctions injustifiées en ce qui concernait les droits applicables<sup>61</sup>.

36. Le Comité consultatif s'est félicité des accords bilatéraux conclus en vue de faciliter la coopération et les relations transfrontalières, par exemple concernant la fourniture de manuels scolaires et les échanges d'enseignants afin d'assurer un enseignement de qualité dans les établissements scolaires de langue minoritaire. En revanche, il a désapprouvé les accords visant à confier ces aspects fondamentaux de la protection des minorités à un autre État<sup>62</sup>. En effet, il découle du principe fondamental de la souveraineté de l'État, tel que garanti par le droit international, que les États exercent seuls leur compétence sur leur territoire et leur population, compétence qui ne peut être restreinte que dans les limites du droit international. D'une manière générale, la protection des droits des minorités, en tant que partie intégrante des droits de l'homme, incombe au premier chef à l'État dans lequel réside la minorité concernée<sup>63</sup>. Si le Comité consultatif interprète l'article 17 comme signifiant que les États parties ne doivent pas entraver le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de jouir des avantages offerts par d'autres pays, ils ne doivent pas pour autant se reposer sur d'autres États afin de se dispenser de prendre les mesures nécessaires pour réaliser les droits des minorités.

## **g. Marqueurs identitaires et classement par catégories**

37. Dans plusieurs États parties, la compréhension de la notion de « minorité nationale » se fonde sur des caractéristiques particulières qui sont souvent considérées comme représentatives de l'identité de telle ou telle minorité et qui permettent de différencier la minorité de la majorité, par exemple la langue, la religion, la culture, l'origine ethnique, les traditions ou d'autres signes distinctifs visibles. Ces marqueurs s'appuient le plus souvent sur des perceptions communes partagées aussi bien par les membres de la majorité que par les membres des minorités. Cependant, utiliser des marqueurs définis sur la base d'une vision extérieure comporte le danger d'inclure ou d'exclure des individus contre leur volonté<sup>64</sup>. Le Comité consultatif rappelle que, sauf raisons valables, l'identification d'une personne doit être librement choisie (voir paragraphe 10).

38. De plus, les marqueurs définis sur la base d'une vision extérieure doivent être utilisés avec prudence, car ils sont souvent fondés sur des présomptions. La classification d'une minorité en tant que groupe statique et homogène peut renforcer les stéréotypes et ne tient pas suffisamment compte de la grande diversité et des interconnexions qui existent au sein des groupes minoritaires, comme au sein de tous les groupes (voir aussi paragraphe 40). Dans certains États parties, la législation fait référence à d'autres critères imposés de l'extérieur, tels que ceux de « minorité ethnique menacée d'exclusion sociale » ou de « citoyens se trouvant dans une situation socio-économique précaire »<sup>65</sup>, tandis que dans d'autres, l'appartenance à une minorité nationale donnée peut être déduite du nom des personnes<sup>66</sup>. Le Comité consultatif considère que les pratiques consistant à associer des personnes à un groupe spécifique sans leur consentement sur la base de présomptions fondées, par exemple, sur le nom, la langue ou des signes distinctifs visibles sont incompatibles avec l'article 3.1 et le droit de libre identification (voir aussi paragraphe 15)<sup>67</sup>.

60. Voir le premier Avis sur les Pays-Bas.

61. Voir, par exemple, les deuxième et troisième Avis sur l'Albanie, et le premier Avis sur la Pologne.

62. Voir le deuxième Avis sur l'Albanie, le premier Avis sur l'Allemagne.

63. Voir aussi les Recommandations de Bolzano/Bozen du Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales sur les minorités nationales dans les relations interétatiques, juin 2008.

64. Le Comité consultatif a par exemple considéré que le fait, au Royaume-Uni, de s'appuyer excessivement sur le critère du « groupe racial » pouvait, malgré son large champ d'application, exclure a priori des groupes dont les prétentions étaient légitimes. Voir le troisième Avis sur le Royaume-Uni.

65. Voir, entre autres, le troisième Avis sur la Bulgarie.

66. Voir, entre autres, le premier Avis sur l'Italie.

67. Voir le troisième commentaire thématique (note de bas de page 4).

## Partie IV

# L'approche contextuelle article par article développée par le comité consultatif

---

### 1. Principes fondamentaux

39. La Convention-cadre énonce une série de droits correspondant à différents domaines de la vie publique, allant des libertés individuelles aux médias, en passant par les droits linguistiques et éducatifs, et le droit à la participation effective. Compte tenu de leurs différentes natures, le champ d'application des différents droits doit être adapté en fonction de chacun : le droit de manifester sa religion, par exemple, tel que garanti également par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, doit être accordé à toutes les personnes appartenant à des minorités nationales, tandis que le droit de présenter les indications topographiques dans une langue minoritaire peut, pour des raisons légitimes, n'être accordé que sous certaines conditions. Selon la nature des droits des minorités prévus par la Convention-cadre, le champ d'application de cette dernière doit donc être défini séparément pour chaque article. C'est pourquoi le Comité consultatif a, depuis son premier cycle de suivi, préconisé une approche article par article<sup>68</sup>. D'une manière générale, la mise en œuvre de la Convention-cadre doit toujours se fonder sur les principes fondamentaux énoncés dans ses articles 3 à 6, qui sont liés les uns aux autres et doivent éclairer l'interprétation de l'ensemble de l'instrument.

40. Les minorités nationales peuvent être en nombre variable selon les pays ; dans un même pays, les diverses minorités sont en général de taille différente et peuvent vivre de manière regroupée ou être plus ou moins dispersées sur l'ensemble du territoire. Il importe par ailleurs de tenir compte de la diversité qui existe au sein même des minorités, comme dans tout groupe de population, y compris sur le plan du genre, de l'orientation sexuelle, de l'âge, du handicap, de la religion, des convictions politiques ou de l'accès aux ressources économiques. Par conséquent, les priorités des communautés minoritaires et les priorités individuelles des personnes appartenant à ces communautés sont souvent divergentes. Pour certaines personnes appartenant à des minorités, les principales priorités seront l'égalité et l'intégration ; tandis que, pour d'autres, il pourra s'agir de rechercher un espace protégé qui leur permette de maintenir et de promouvoir leur identité minoritaire. Ces priorités peuvent également évoluer au fil du temps, selon le contexte, le climat politique et la situation socio-économique. De l'avis du Comité consultatif, la diversité des minorités nationales et celle existant en leur sein doivent être reconnues et respectées dans le cadre de la mise en œuvre de tous les droits des minorités, quelle que soit leur nature.

41. S'agissant de l'obligation faite aux États parties de promouvoir les conditions nécessaires au maintien et au développement de la culture des personnes appartenant à des minorités nationales, la notion de « culture minoritaire » ne doit pas non plus être interprétée de manière statique, unitaire ou étroite. Il appartient à chaque personne appartenant à une minorité nationale, conformément au droit de libre identification, de décider de la manière dont elle entend exprimer sa culture ou son identité minoritaire. Par conséquent, c'est non seulement le droit de préserver ses traditions qui est protégé, mais aussi le droit de développer une culture minoritaire en accord avec l'évolution globale de la société et de créer des expressions contemporaines d'une identité minoritaire.

---

68. Voir tous les premiers avis du Comité consultatif.

42. Les considérations d'égalité sont essentielles pour la promotion de tous les droits des minorités, s'agissant non seulement des relations entre les minorités nationales et la majorité, mais aussi, point important, des relations entre les différentes minorités. Selon le Comité consultatif, le principe général d'égalité est remis en question lorsque des principes tout à fait différents ou des mécanismes de protection présentant des différences disproportionnées sont appliqués aux diverses minorités, ou encore lorsque des organes gouvernementaux distincts sont chargés de la protection et de la promotion de leurs droits respectifs<sup>69</sup>. Pour être efficaces, les mesures prises pour promouvoir l'égalité des chances de toutes les personnes appartenant à des minorités nationales doivent certes être adaptées aux besoins spécifiques et à la situation des différents groupes ; cependant, les approches de base et les normes relatives aux droits qui sont appliquées doivent être les mêmes.

43. L'égalité pleine et entière ne peut être effectivement atteinte lorsque la diversité en tant que telle est perçue négativement ou lorsque seulement certaines formes de diversité sont acceptées et tolérées. Le Comité consultatif a maintes fois critiqué les situations où des hiérarchies étaient créées entre les différentes minorités et où les inégalités existantes étaient renforcées en raison d'une attention et d'un soutien inégaux<sup>70</sup>. De plus, un environnement dans lequel la diversité est considérée comme « étrangère » ou « importée » et quelque peu déconnectée de la société majoritaire n'offre pas des conditions propices à l'expression, à la préservation et au développement des cultures minoritaires. C'est pourquoi l'article 6 demande de veiller délibérément à créer un climat de respect et de compréhension mutuels et de coopération, dans lequel les personnes appartenant à des minorités nationales sont reconnues comme formant partie intégrante de la société et jouissant effectivement de l'égalité d'accès aux droits et aux ressources, tout en ayant la possibilité d'entretenir des relations sociales et de s'intégrer par-delà leur différence. Compte tenu de son objet, tel qu'établi par le préambule, consistant à promouvoir globalement la paix et la stabilité sociales par le renforcement des droits des minorités, la Convention-cadre présente un intérêt immédiat pour l'ensemble de la société.

44. Le Comité consultatif part du principe que l'intégration est un processus de concessions mutuelles qui concerne la société dans son ensemble. Par conséquent, on ne peut attendre des personnes appartenant aux communautés minoritaires qu'elles fassent seules les efforts nécessaires : ces efforts doivent aussi venir des membres de la population majoritaire<sup>71</sup>. Il s'agit notamment de faire la distinction entre intégration réussie et assimilation forcée, cette dernière étant explicitement interdite par l'article 5.2 de la Convention-cadre. L'assimilation contraint les personnes appartenant à une minorité de renoncer à leurs caractéristiques spécifiques pour se fondre dans une société dominée par la majorité ; à l'inverse, l'intégration demande à la majorité et aux minorités de s'adapter les unes aux autres et de changer au fil d'un processus permanent de négociation et de conciliation.

45. De l'avis du Comité consultatif, les principes fondamentaux énoncés aux articles 3 à 6 de la Convention-cadre, évoqués ci-dessus, doivent être pris en compte dans l'interprétation de tous les autres articles afin de s'assurer que les droits des personnes appartenant à des minorités nationales sont effectivement exercés.

## 2. Pratiques

46. Conformément à son approche article par article, le Comité consultatif a maintes fois examiné la possibilité d'appliquer la Convention-cadre à des personnes qui n'appartenaient pas à des minorités nationales, mais qui se trouvaient dans une situation similaire. Des personnes appartenant à la population majoritaire qui vivent dans des régions essentiellement habitées par des communautés minoritaires, par exemple, ont été prises en compte dans le contexte des droits en matière d'éducation garantis par la Convention-cadre.

47. A cet égard, le Comité consultatif a souligné que les mêmes mesures de protection qui étaient appliquées dans les établissements scolaires de langue minoritaire, comme l'obligation de limiter le nombre d'enfants par classe, pouvaient également valoir pour les établissements publics qui enseignaient dans la langue officielle dans des régions dominées par une langue minoritaire<sup>72</sup>. De plus, le Comité consultatif a considéré que d'autres groupes qui jouissaient d'une protection spéciale, mais n'étaient pas reconnus comme des minorités nationales,

69. Dans plusieurs États, la protection des droits des Roms est considérée comme relevant de la sphère socio-économique et parfois même du domaine de la sécurité. Par conséquent, les mesures de protection et de promotion sont souvent coordonnées séparément des mesures destinées aux autres groupes minoritaires, ce qui peut donner lieu à l'application de différentes normes. Si le Comité consultatif accueille favorablement l'attention particulière accordée aux difficultés socio-économiques auxquelles de nombreux Roms sont confrontés, il considère que ces mesures doivent compléter les autres mesures de protection des droits des minorités, comme celles visant à préserver les cultures, les langues et les traditions roms.

70. Voir, par exemple, le troisième Avis sur la Roumanie et le deuxième Avis sur la Géorgie.

71. Voir, par exemple, le troisième Avis sur l'Estonie. Voir aussi le troisième commentaire thématique (note de bas de page 4).

72. Voir le troisième Avis sur l'Estonie et le troisième Avis sur la Lituanie.

pouvaient également bénéficier de la protection offerte par la Convention-cadre<sup>73</sup>. Dans certains cas, il a aussi expliqué que le fait d'étendre, au cas par cas, la protection de la Convention-cadre aux personnes appartenant aux « peuples constitutifs » se trouvant en situation de minorité pouvait représenter un outil supplémentaire pour favoriser leur accès aux droits des minorités et apporter une solution à leurs problèmes, sans pour autant affaiblir leur statut. En effet, l'application aux peuples constitutifs des droits des minorités est considérée par le Comité consultatif comme entièrement conforme à l'objet et au but de la Convention-cadre<sup>74</sup>.

48. En outre, le Comité consultatif a souligné que la protection offerte par la Convention-cadre s'étendait également aux personnes appartenant aux peuples autochtones, sans que cela ait un effet sur leur statut de membres des peuples autochtones. Ces droits spécifiques peuvent leur être applicables, qu'ils soient ou non officiellement reconnus en tant que minorités nationales et sans que cela donne lieu à une telle reconnaissance<sup>75</sup>. Cela signifie que les individus sont libres de se prévaloir, au-delà des droits qu'ils détiennent en tant que membre de groupes autochtones, de la protection de la Convention-cadre, ou de la refuser. Cet aspect revêt un intérêt particulier au regard des droits garantis par l'article 5 de la Convention-cadre, concernant lesquels le Comité consultatif a considéré que la protection contre l'assimilation impliquait aussi de soutenir les personnes concernées dans leurs efforts pour adapter leurs pratiques traditionnelles aux défis contemporains ou pour entreprendre des activités économiques afin d'être en mesure de préserver leurs cultures<sup>76</sup>.

49. En ce qui concerne les régions ou les territoires contestés d'États parties à la Convention-cadre, qui échappent de fait au contrôle des autorités, le Comité consultatif considère que les droits garantis par la Convention-cadre restent applicables même si les autorités de fait ont changé. En effet, les droits des personnes appartenant à des minorités nationales restent en vigueur et il est souvent d'autant plus urgent de les protéger en temps de conflit<sup>77</sup>. Cependant, de tels conflits territoriaux entravent gravement, voire empêchent complètement l'accès des instances internationales à ces régions et la conduite des activités régulières de suivi. Le Comité consultatif a invité à plusieurs reprises l'ensemble des parties à adopter une approche constructive et conforme aux principes généraux du droit international et de la Convention-cadre, afin de protéger, sur la totalité des territoires de tous les États parties, les droits des personnes appartenant aux minorités nationales, en tant que partie intégrante des droits de l'homme universellement applicables<sup>78</sup>.

---

73. Voir, par exemple, le quatrième Avis sur l'Espagne concernant les locuteurs du catalan, du basque et du galicien, soit des langues ayant un statut coofficiel ou protégé. Le Comité consultatif a estimé à cet égard que les droits linguistiques garantis par la Convention-cadre pouvaient présenter un intérêt particulier pour les locuteurs de ces langues qui vivent en dehors des régions désignées.

74. Voir le troisième Avis sur la Bosnie-Herzégovine.

75. Par exemple, en Norvège, le Parlement same a fait savoir que les Sames ne souhaitent pas être considérés comme une minorité nationale afin de conserver leur statut de peuple autochtone. Le Comité consultatif a toutefois expliqué que les deux systèmes de protection n'étaient pas exclusifs et qu'ils pouvaient offrir des bénéfices parallèles aux membres de ce groupe. Voir les avis successifs sur la Norvège. Voir aussi les avis successifs sur le Danemark, la Finlande, la Fédération de Russie et la Suède.

76. Voir, par exemple, le troisième Avis sur la Fédération de Russie.

77. Voir par exemple le rapport ad hoc du Comité consultatif sur la situation des minorités nationales en Ukraine, avril 2014.

78. Voir la Déclaration du Comité consultatif sur la situation des minorités nationales en Crimée, mai 2014: <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168069faee>.

## Partie V

# Les droits de la Convention-cadre applicables à toutes les personnes

50. Un certain nombre d'articles de la Convention-cadre s'appliquent à toutes les personnes résidant sur le territoire des États parties, y compris aux personnes qui n'appartiennent pas à des minorités nationales, que ce soit explicitement ou par déduction en raison de leur lien avec des dispositions applicables à tous.

### 1. Protection contre la discrimination – article 6

51. L'article 6 de la Convention-cadre s'applique explicitement à « toutes les personnes » vivant sur le territoire des États parties. Sa protection s'étend à deux domaines : premièrement, des mesures efficaces doivent être prises pour favoriser le respect et la compréhension mutuels, et la coopération entre toutes les personnes, quelle que soit leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse. Deuxièmement, toutes les personnes doivent être protégées contre la discrimination fondée sur ces aspects de leur identité.

52. Le Comité consultatif a systématiquement attiré l'attention sur cette application large de l'article 6, considérant que le manque de respect ou les mauvais traitements que pouvaient subir des migrants, des demandeurs d'asile, des réfugiés ou toute autre personne jugée, pour quelque raison que ce soit, différente de la population majoritaire, étaient susceptibles d'engendrer un climat de peur généralisée. Cela pouvait inciter les personnes appartenant à des minorités à s'efforcer de ressembler à la majorité plutôt que de chercher à exercer activement leurs droits. Sur la base de l'article 6, le Comité consultatif a évalué la mise en œuvre de la Convention-cadre également dans les États parties dont les autorités affirmaient qu'il n'existait aucune minorité nationale<sup>79</sup>. Cela lui a donné l'occasion d'engager des discussions approfondies avec les autorités étatiques sur les « mesures prises dans le cadre de leur politique générale d'intégration »<sup>80</sup>.

#### a. Promotion du respect mutuel et du dialogue interculturel

53. Certains États parties ont avancé que la cohésion sociale, ou les concepts plus larges de tolérance et de respect de la diversité, étaient sans rapport avec la protection des minorités nationales. Le Comité consultatif a cependant toujours maintenu qu'une vision exclusive qui séparait la question de la protection des minorités traditionnelles des questions plus générales entourant l'intégration sociale n'était pas conforme au but et à l'objet de la Convention-cadre, mais entravait au contraire l'exercice des droits des personnes appartenant à des minorités nationales<sup>81</sup>. En fait, la promotion de la tolérance et l'ouverture à la diversité dans la société sont non seulement essentielles au développement et à la mise en œuvre de stratégies d'intégration réussies, mais sont aussi des conditions préalables indispensables pour que les personnes appartenant à des minorités nationales n'hésitent pas à s'identifier comme telles et qu'elles fassent activement valoir leurs droits.

54. L'ouverture et la tolérance ne peuvent être véritables que si elles ne se limitent pas à certains groupes prédéfinis et si elles s'étendent à toute la société. C'est pourquoi le Comité consultatif se soucie particulièrement des questions entourant la formulation et la mise en œuvre des stratégies d'intégration. Des stratégies d'intégration sont aujourd'hui élaborées dans de nombreux pays européens en raison, principalement, de la présence sur leur territoire de communautés, souvent importantes, d'immigrés, pour certains de deuxième ou de troisième génération, qui ont des pratiques et des origines linguistiques et culturelles communes et qui possèdent la nationalité du pays dans lequel ils vivent, de par leur naissance ou parce qu'ils ont été naturalisés<sup>82</sup>. Il est essentiel que tous les segments de la société, majorité et minorités confondues, soient pris en

79. Voir, par exemple, le quatrième Avis sur le Liechtenstein et le troisième Avis sur Malte.

80. Voir l'article 5.2 de la Convention-cadre.

81. Les résolutions du Comité des Ministres sur la mise en œuvre de la Convention-cadre ont systématiquement abordé la problématique générale de l'intégration sociale et de l'efficacité des mécanismes de protection contre la discrimination, notamment la quatrième Résolution sur le Danemark, la troisième Résolution sur l'Estonie, la quatrième Résolution sur l'Allemagne et la troisième Résolution sur Malte.

82. Voir les avis successifs sur le Liechtenstein, par exemple.

compte dans les stratégies d'intégration afin que ces dernières facilitent effectivement le développement de structures sociétales où la diversité et le respect de la différence sont encouragés et admis comme la norme, par la reconnaissance, les concessions mutuelles et l'engagement actif de chacun<sup>83</sup>.

## **b. Protection contre l'hostilité et les crimes haineux**

55. L'article 6.2 fait obligation aux États parties de protéger *toutes* les personnes contre la violence et la discrimination fondées sur l'origine ethnique, et donc pas uniquement les personnes appartenant à des minorités nationales. Les minorités ne peuvent prospérer dans une société où la diversité n'est pas tolérée, voire sert de prétexte à des crimes haineux et à la discrimination. C'est pourquoi il est vital que tous les États parties fassent leur possible pour appliquer et atteindre pleinement les buts fixés par l'article 6 de la Convention-cadre – et même ceux qui ont ouvertement déclaré qu'ils n'avaient ratifié la Convention-cadre que par solidarité.

56. Le Comité consultatif considère que la violence fondée sur l'origine ethnique doit être reconnue comme une forme particulièrement ignoble de violence qui concerne et menace la société dans son ensemble, et qui doit de ce fait être résolument combattue et prévenue. Afin de lutter systématiquement contre les crimes haineux, les codes pénaux doivent contenir des dispositions incriminant le discours de haine, les menaces et les violences fondées sur des motifs ethniques ainsi que l'incitation publique à la violence et à la haine. En outre, la motivation raciale doit être considérée comme une circonstance aggravante pour toutes les infractions. Enfin, les représentants des forces de l'ordre devraient suivre des formations appropriées pour parvenir à ce que les agressions et les actes de discrimination à motivation raciste ou ethnique soient effectivement identifiés et enregistrés, à ce qu'ils fassent l'objet d'enquêtes en bonne et due forme, et qu'ils soient punis, tout cela sur la base d'une intervention ciblée, spécialisée et rapide.

57. La crainte de faire l'objet de discriminations, voire d'agressions violentes, peut décourager les personnes appartenant à des minorités nationales d'exercer leur droit de libre identification. Le fait de minimiser la violence à motivation ethnique en la qualifiant de « hooliganisme » ou en la présentant comme une banale « erreur de jeunesse » peut créer le sentiment qu'elle est tacitement approuvée par les forces de l'ordre et peut ainsi considérablement affaiblir les efforts déployés pour promouvoir le respect et le dialogue entre les différents groupes. Afin de protéger les individus contre de telles agressions, il est par conséquent également important que des personnalités publiques éminentes et des membres influents des différentes communautés condamnent immédiatement et sans ambiguïté tout incident de ce type, et que les messages appropriés soient transmis à la population par l'intermédiaire des médias et les moyens de diffusion d'information officiels.

58. Le Comité consultatif renvoie, dans ce contexte, aux autres organes dotés du mandat et de l'expertise spécifiques pour s'occuper des questions touchant à la discrimination raciale et à la protection contre les crimes haineux<sup>84</sup>. Il attire notamment l'attention sur le rôle joué par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) dans l'évaluation de l'applicabilité et de l'efficacité des outils et des mécanismes de lutte contre la discrimination, dont les rapports et les travaux de suivi sont essentiels pour assurer une interprétation systématique de la Convention-cadre dans des sociétés en mutation<sup>85</sup>. C'est l'objectif de la Convention-cadre que d'affirmer les différences dans des sociétés solidaires et intégrées. Œuvrer pour l'égalité de fait dans le contexte de la Convention-cadre demande de développer des stratégies adéquates et efficaces pour soutenir les différentes identités, stratégies qui doivent aussi prévoir une protection effective contre la discrimination fondée sur ces différences. De plus, le droit d'être effectivement protégé contre les menaces ou les actes de violence à caractère discriminatoire, garanti par l'article 6.2, joue un rôle important en ce qu'il vient compléter de nombreux droits énoncés dans la Convention-cadre, en particulier ceux touchant aux libertés politiques, telles que la liberté d'expression, en faisant obligation aux États parties de sanctionner effectivement toute atteinte induite à celle-ci ou tentative de la limiter.

83. Le Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales a adopté une approche similaire. Les Lignes directrices de Ljubljana sur l'intégration dans des sociétés marquées par la diversité, adoptées en 2012, définissent l'intégration comme un processus exigeant de tous les membres d'une société qu'ils créent un sentiment d'appartenance partagée à un État donné et qu'ils en acceptent les institutions publiques communes. Voir *Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies*, OSCE HCNM, novembre 2012.

84. Voir en particulier le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations Unies et l'initiative « Hate crime reporting » de l'OSCE/BIDDH.

85. Voir en particulier, dans ce contexte, la Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine, adoptée le 8 décembre 2015. Cette recommandation s'appuie sur les conclusions et recommandations formulées par l'ECRI lors de son cinquième cycle de suivi et donne des éléments d'orientation supplémentaires aux États membres.

## 2. L'éducation et les médias : des outils pour faciliter l'intégration – articles 6.1 et 12

59. L'article 6.1 désigne explicitement l'éducation, la culture et les médias comme étant des domaines qui revêtent une importance particulière aux fins de la promotion de la tolérance et du dialogue interculturel. De plus, l'importance particulière de l'éducation pour l'intégration dans la société et la promotion du respect de la diversité est aussi mise en évidence par l'article 12 de la Convention-cadre. L'article 12.1 dispose que l'éducation et la recherche devraient promouvoir la connaissance de l'histoire, de la culture, de la langue et de la religion des minorités et de la majorité, et s'adresse donc clairement à la société dans son ensemble<sup>86</sup>. L'article 12.2 demande également de développer les compétences et les échanges interculturels en facilitant les « contacts entre élèves et enseignants de communautés différentes ». Des informations adéquates sur la composition de la société, notamment sur les minorités nationales et autres, doivent figurer dans les programmes scolaires publics, les manuels scolaires et les matériels pédagogiques utilisés dans tous les établissements scolaires sur l'ensemble du territoire des États parties, non seulement afin de promouvoir la compréhension interculturelle et le respect entre tous les élèves, mais aussi pour valoriser les personnes appartenant à des groupes numériquement moins importants ou défavorisés et leur faire prendre conscience de leur identité.

60. Par ailleurs, les matériels pédagogiques qui traitent des minorités doivent être élaborés en concertation étroite avec les représentants des groupes respectifs et ne doivent pas se limiter à des images stéréotypées. De plus, des possibilités de formation et de développement professionnel adéquats doivent être offertes à tous les enseignants pour les préparer à exercer dans des environnements multiculturels et multilingues<sup>87</sup>. S'agissant de l'enseignement de l'histoire au sein des États parties, tous les efforts doivent viser à promouvoir le sens critique et l'ouverture à une multiplicité de perspectives.

61. Le Comité consultatif fonde ses travaux sur la reconnaissance et l'appréciation des bienfaits du dialogue interculturel et du multilinguisme pour promouvoir la tolérance et le respect de la diversité dans les sociétés. Les politiques linguistiques et culturelles doivent donc s'assurer que toutes les langues et cultures qui existent dans une société sont présentes de manière audible et visible dans le domaine public, afin que chacun soit conscient de la diversité de la société et se reconnaisse comme en faisant partie intégrante.

62. Le Comité consultatif a, par conséquent, systématiquement encouragé les politiques linguistiques visant à promouvoir l'utilisation de différentes langues dans les lieux publics et les médias pour que les langues moins répandues soient davantage respectées et pour renforcer leur visibilité et leur prestige. D'une manière générale, il faudrait mettre en place des politiques linguistiques inclusives à même de répondre aux besoins de chacun en fonction de ses différentes caractéristiques, et notamment des personnes appartenant à des minorités nationales qui vivent en dehors de leur aire d'implantation traditionnelle, des immigrants et des « non-ressortissants »<sup>88</sup>. Compte tenu de l'objectif global de créer des sociétés intégrées et respectueuses de la diversité, le Comité consultatif a aussi encouragé les mesures visant à promouvoir la connaissance et l'utilisation des langues minoritaires par les personnes appartenant aux communautés majoritaires.

63. L'article 6.1 de la Convention-cadre insiste également sur le rôle joué par les médias dans la promotion de la compréhension interculturelle et dans la création d'un sentiment de solidarité dans la société. Sachant que les valeurs et les messages transmis par les médias sont immédiatement amplifiés, le Comité consultatif a systématiquement demandé aux États parties de veiller à ce que les radiodiffuseurs publics prennent leurs responsabilités au sérieux en encourageant le respect de la diversité et un journalisme éthique dans tous leurs programmes. Les représentants des minorités doivent être associés aux efforts entrepris dans les États parties pour inciter les journalistes et les professionnels des médias à respecter les règles de déontologie et assurer plus généralement l'éducation de la population aux médias. Enfin, il importe, afin de développer un environnement médiatique ouvert et pluraliste, que les questions qui préoccupent et intéressent généralement les communautés minoritaires se voient accorder de l'importance dans les débats médiatiques publics et que les personnes appartenant à ces minorités soient présentées comme des membres à part entière de la société, qu'elles interviennent en tant que journalistes, présentateurs et/ou personnes interviewées.

86. L'article 7.3 de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires contient une disposition similaire, invitant les États à promouvoir, au moyen de mesures appropriées, la compréhension mutuelle entre tous les groupes linguistiques du pays.

87. Voir notamment le troisième Avis sur l'Estonie, le deuxième Avis sur la Géorgie, le troisième Avis sur le Kosovo et le quatrième Avis sur la République slovaque.

88. Voir le troisième commentaire thématique (note de bas de page 4), paragraphe 53.

## Partie VI

# Les droits des minorités ayant un large champ d'application

64. Le rapport explicatif de la Convention-cadre souligne que les droits des minorités peuvent être exercés « en commun avec d'autres », attirant l'attention sur le fait que les communautés se constituent autour d'une variété de pratiques partagées et de droits exercés en commun. Les pratiques auxquelles les personnes s'identifient sont dynamiques et évolutives, et se construisent à partir de ce que les individus ont en commun plutôt que sur leurs différences. Elles sont faites de connaissances transmises ou de mémoires collectives qui ne sont pas toujours exprimées activement. Leur ampleur et leur intensité peuvent varier en fonction des circonstances. Elles peuvent évoluer au fil du temps et peuvent aussi être exercées à distance. Sa tâche étant de veiller à la mise en œuvre effective des droits garantis par la Convention-cadre, le Comité consultatif se préoccupe principalement de l'accès aux droits, et seulement de manière secondaire des questions de statut. En effet, il considère la reconnaissance formelle des minorités nationales comme un acte de nature déclarative plutôt que constitutive (voir paragraphe 28). Afin de s'assurer que des personnes appartenant à des minorités nationales qui devraient être protégées par la Convention-cadre ne sont pas arbitrairement privées de leurs droits, le Comité consultatif a systématiquement donné un large champ d'application aux droits garantis par la Convention-cadre et a félicité les États parties qui faisaient de même. En particulier, il considère que les articles suivants de la Convention-cadre, compte tenu de leur nature, ont un large champ d'application et protègent aussi les personnes appartenant à des minorités nationales qui ne sont pas reconnues en tant que telles dans leur pays.

### 1. Égalité – article 4

65. Le droit à l'égalité devant la loi et à une égale protection de la loi doit être garanti à toutes les personnes appartenant à des minorités nationales, quel que soit leur statut ou le fait qu'elles soient ou non reconnues. Ce principe général des droits de l'homme énoncé à l'article 4.1 n'a pas été contesté par les États parties. Dans ce contexte, le Comité consultatif a souligné à plusieurs reprises que cette disposition comportait une dimension de genre, attirant l'attention des États parties sur le phénomène de la discrimination multiple dont les femmes appartenant à des minorités nationales sont fréquemment victimes<sup>89</sup>. L'article 4.2 invite à prendre des mesures spéciales permettant de surmonter les inégalités structurelles existant entre les minorités et la majorité dans tous les domaines. Ces mesures doivent être conçues et mises en œuvre en concertation étroite avec les personnes concernées en tenant dûment compte, lors de leur conception, de la situation particulière des intéressés.

66. Le Comité consultatif a systématiquement encouragé les États parties à fonder leurs instruments ou leurs mesures spéciales de promotion de l'égalité sur des données complètes concernant la situation des personnes appartenant à des minorités nationales et l'accès à leurs droits, en prenant également en compte les différentes manifestations de discrimination multiple dont elles peuvent faire l'objet, y compris lorsqu'elles sont fondées sur des facteurs non liés au fait d'appartenir à une minorité nationale, comme l'âge, le genre, l'orientation sexuelle et les marqueurs de style de vie. De plus, une attention particulière doit être accordée aux membres des segments de la société les plus défavorisés, à savoir ceux qui ont été dépossédés sur le plan économique, social ou géographique, en raison de la taille de leur communauté ou de conflits passés. Aux fins de la mise en œuvre de mesures spéciales et ciblées de promotion de l'égalité effective, le Comité consultatif a toujours insisté sur le fait qu'il importait de collecter régulièrement des données fiables et ventilées sur l'égalité, rapportées au nombre de personnes appartenant à des minorités nationales et à leur situation. Il a, cependant, recommandé aux États parties de ne pas s'en remettre excessivement aux statistiques et a encouragé les autorités à s'appuyer également sur des études indépendantes, notamment celles menées par des personnes appartenant à des minorités nationales elles-mêmes, afin d'évaluer les problèmes particuliers rencontrés par les personnes appartenant à des minorités nationales et d'y trouver des solutions globales (voir aussi paragraphe 18).

<sup>89</sup>. Voir, notamment, le troisième Avis sur l'Azerbaïdjan et le troisième Avis sur la Finlande.

## 2. Culture – article 5

67. Le but de l'article 5 de la Convention-cadre, dont l'obligation faite aux États parties de promouvoir les conditions propres à la préservation et au développement des cultures et des identités des minorités nationales, est mieux servi si son champ d'application est interprété de manière large. Il s'agit de s'assurer que les personnes appartenant à des minorités nationales ne sont pas assimilées, mais qu'elles peuvent maintenir et développer leurs identités distinctes et exercer activement les droits accordés aux minorités. Le Comité consultatif s'est félicité que des programmes d'assistance aient été mis en place non seulement à l'intention des minorités nationales reconnues, mais aussi d'autres groupes qui n'auraient autrement pas pu maintenir leurs caractéristiques distinctives<sup>90</sup>. Toutes les mesures de soutien doivent être adaptées aux besoins spécifiques et à la situation des différents groupes, de sorte que les différences culturelles considérées comme spécifiques à chacun soient affirmées et protégées. Cela exige souvent des autorités qu'elles prennent des mesures ciblées pour revitaliser des éléments essentiels de la culture d'une minorité, sans lesquels l'expression de certains aspects de cette identité serait impossible<sup>91</sup>. Les minorités numériquement plus importantes dont les cultures sont bien représentées ne sont généralement pas aussi tributaires de l'aide des gouvernements que les groupes moins nombreux ou que les minorités nationales dispersées qui peuvent avoir du mal à préserver leurs caractéristiques distinctives et à résister à l'assimilation<sup>92</sup>. Si les bénéficiaires des aides financières octroyées sont le plus souvent des associations culturelles, le Comité consultatif considère que tous les représentants des minorités nationales, y compris ceux qui ne sont pas officiellement membres d'une association ou qui représentent des points de vue différents, doivent être consultés et se voir offrir des possibilités effectives d'obtenir des financements pour la préservation de leurs identités et de leurs cultures.

## 3. Association et religion – articles 7 et 8

68. Les droits à la liberté de réunion, d'association, d'expression, de pensée et de conscience, ainsi que le droit d'avoir une religion ou une conviction et de la manifester, tels que garantis par les articles 7 et 8 de la Convention-cadre, se fondent sur les articles correspondants de la Convention européenne des droits de l'homme. Le rapport explicatif souligne explicitement qu'ils s'appliquent à toutes les personnes, qu'elles appartiennent ou non à une minorité nationale, mais qu'ils sont considérés comme revêtant une importance si particulière pour les personnes appartenant à des minorités nationales qu'ils méritent une attention spéciale<sup>93</sup>. Le Comité consultatif a, par conséquent, interprété leur champ d'application au sens le plus large, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Il s'est notamment déclaré vivement préoccupé lorsque les conditions générales de travail des organisations non gouvernementales œuvrant en faveur de la protection des droits des minorités étaient rendues difficiles, considérant qu'elles devaient être protégées et non pas entravées, compte tenu du rôle crucial qu'elles jouaient pour sensibiliser la société et faire mieux comprendre les normes relatives aux droits de l'homme et aux droits des minorités<sup>94</sup>. Le Comité consultatif a par ailleurs estimé que toute mesure prise par les autorités pour restreindre la liberté de réunion ou la liberté d'expression, qui comprend nécessairement le droit d'exprimer des critiques vis-à-vis du gouvernement ou des avis divergents, pouvait avoir un impact négatif direct sur la jouissance des droits garantis par la Convention-cadre, car cette restriction pouvait dissuader les personnes appartenant à des minorités nationales, comme les autres membres de la société, d'exercer leurs droits et créer un environnement intimidant peu propice à la mise en œuvre des droits des minorités et des droits de l'homme en général. Dans ce contexte, le Comité consultatif a aussi souligné que les personnes appartenant à des minorités nationales ne devaient pas se voir interdire de former des partis politiques pour exprimer et faire valoir leurs intérêts et leurs droits<sup>95</sup>, ni de faire enregistrer des organisations religieuses afin de manifester leurs convictions en commun avec d'autres<sup>96</sup>.

90. Voir le troisième Avis sur la République tchèque et le troisième Avis sur la Finlande.

91. Voir le troisième Avis sur la Finlande, dans lequel le Comité consultatif s'est félicité des efforts déployés par les autorités pour revitaliser la culture same par l'initiative des « nids linguistiques » et d'autres activités analogues.

92. Voir, cependant, la Recommandation générale n° 32 du CERD, qui attire l'attention sur la distinction existant entre les droits permanents (tels qu'énoncés à l'article 5 de la Convention-cadre) et les avantages supplémentaires et temporaires obtenus dans le cadre de mesures spéciales telles que prévues par l'article 4.2.

93. Voir les paragraphes 51 et 54 du rapport explicatif.

94. Voir le troisième Avis sur l'Azerbaïdjan et le troisième Avis sur la Fédération de Russie.

95. Voir le troisième Avis sur la Bulgarie, le deuxième Avis sur la Géorgie et le troisième Avis sur la Fédération de Russie.

96. Voir le troisième Avis sur l'Azerbaïdjan et le troisième Avis sur la Fédération de Russie.

#### 4. Médias – article 9

69. L'article 9 et les droits liés aux médias garantis par la Convention-cadre revêtent une importance particulière aux fins de la protection et de la promotion des droits des minorités. Le fait qu'il existe des journaux, des stations de radio, des chaînes de télévision ou des médias électroniques utilisant des langues minoritaires a une valeur très emblématique pour les minorités nationales, en particulier pour celles qui sont numériquement moins nombreuses. Les médias en langues minoritaires non seulement permettent aux personnes appartenant à des minorités nationales d'accéder à l'information, mais aussi renforcent la visibilité et le prestige de ces langues, qui apparaissent comme des outils actifs de communication. En particulier, ils peuvent jouer un rôle important pour les personnes appartenant à des minorités nationales dispersées en raison, notamment, d'une mobilité accrue, en ce qu'ils permettent de communiquer et de garder le contact malgré l'éloignement. Cela peut aussi, par ricochet, encourager des personnes appartenant à des minorités nationales à exercer leurs droits plus activement. La participation active des membres des communautés de minorités nationales à un environnement médiatique pluraliste peut également nécessiter de mettre en place des activités de formation et de sensibilisation ciblées, notamment concernant l'utilisation des médias électroniques et des réseaux sociaux<sup>97</sup>. À cet égard, le Comité consultatif a souligné que la possibilité pour les personnes appartenant à des minorités nationales de participer activement aux médias et de recevoir et de communiquer des informations qui les intéressent supposait qu'elles aient accès aux infrastructures nécessaires comme l'internet à haut débit dans tout le pays, y compris dans les régions les plus éloignées où résident souvent des communautés de minorités nationales.

70. La marginalisation des identités minoritaires dans les médias locaux, notamment par le cantonnement des langues minoritaires à certains programmes portant généralement sur le folklore, les costumes traditionnels, la nourriture et les coutumes, peut contribuer à une stéréotypisation des minorités en tant qu'entités séparées et ne favorise pas leur respect et leur valorisation dans la société<sup>98</sup>. Par ailleurs, le fait de diviser les publics en fonction de leurs pratiques linguistiques peut favoriser la formation de sphères publiques séparées qui ne partagent rien de commun. Le soutien apporté aux médias en langues minoritaires doit par conséquent être assorti de mesures ciblées de formation des journalistes et des autres professionnels des médias, le but étant de les sensibiliser aux besoins et aux préoccupations spécifiques des divers groupes de la société. De plus, il importe de veiller à ce que les représentants des minorités participent effectivement aux processus décisionnels et aux organes de surveillance des médias. Plus les représentants des minorités contribueront à donner forme à leur image dans les médias publics, et plus les effets négatifs du manque de reconnaissance et de la stéréotypisation pourront être réduits<sup>99</sup>.

#### 5. Langues – articles 10.1, 10.3, 11.1 et 11.2

71. Le droit d'utiliser sa langue en public et en privé, garanti par l'article 10.1 de la Convention-cadre, le droit d'utiliser son nom dans sa langue minoritaire et à ce qu'il soit officiellement reconnu (article 11.1), et le droit de présenter des indications à caractère privé dans les langues minoritaires (article 11.2) revêtent une importance particulière pour l'identité personnelle et la dignité des personnes appartenant à des minorités nationales, et la conscience qu'elles ont de leur identité<sup>100</sup>. Le Comité consultatif considère, à ce titre, que ces droits doivent être applicables à toutes les personnes et que toute restriction à ces droits doit être examinée attentivement afin de s'assurer qu'elle ne porte pas atteinte à la dignité personnelle et au droit au respect de la vie privée des intéressés<sup>101</sup>. Les États peuvent adopter des lois visant à renforcer et à protéger la langue d'État. Ce but légitime doit cependant être poursuivi en conformité avec les droits prévus par les articles 10 et 11 et les autres dispositions pertinentes de la Convention-cadre, ainsi qu'à son esprit général qui vise à encourager la tolérance et la compréhension mutuelle au sein de la société. Les lois et autres mesures de promotion de la langue d'État ou des langues officielles doivent en particulier s'abstenir d'empiéter sur la sphère privée d'une personne et doivent être appliquées de manière à respecter les identités et les besoins linguistiques qui sont présents dans la société.

97. Voir le quatrième Avis sur Chypre.

98. Voir aussi le deuxième Avis sur la Géorgie.

99. Voir aussi le troisième Avis sur la Croatie.

100. Pour une analyse approfondie des conclusions formulées par le Comité consultatif concernant l'accès des personnes appartenant à des minorités nationales à leurs droits linguistiques, se reporter à son troisième commentaire thématique (note de bas de page 4).

101. Voir aussi Communication n° 1621/2007 *Leonid Raihman c. Lettonie*, rendue publique sur décision du Comité des droits de l'homme, Doc. ONU CCPR/C/100/D/1621/2007 (2010), constatant une violation de l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques en raison de la modification unilatérale du nom de l'auteur par l'État partie.

72. L'article 10.3, selon le même principe que les articles 7 et 8, garantit le droit fondamental de l'individu d'être informé, dans le plus court délai, et dans une langue qu'il comprend, si nécessaire par le biais d'un interprète, des raisons de son arrestation et de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui. D'après le rapport explicatif, cette disposition, qui se fonde sur les garanties énoncées aux articles 5 et 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, ne va pas au-delà des garanties accordées par ces articles. Cela signifie que cet article ne confère pas à l'intéressé de droit à ce que son procès se déroule *dans* sa langue minoritaire. Par ailleurs, il s'applique à toutes les personnes appartenant à des minorités nationales.

## 6. Éducation – articles 12.3, 14.1 et 14.3

73. Selon l'article 12.3, les États parties doivent promouvoir l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation à tous les niveaux pour les personnes appartenant à des minorités nationales<sup>102</sup>. Compte tenu du lien particulier qui existe entre l'article 4 et le principe général d'égalité, le Comité consultatif a systématiquement encouragé les États parties à adopter une approche large et inclusive, se référant également à la Convention des Nations Unies relatives aux droits de l'enfant. En conséquence, le Comité consultatif a fermement condamné toutes les situations où une ségrégation scolaire était imposée et a exhorté les États parties à prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'égalité d'accès à une éducation intégrée pour tous les enfants<sup>103</sup>. En outre, l'article 14.1 garantit à toute personne le droit d'apprendre sa langue minoritaire, tandis que l'article 14.3 insiste sur le droit d'apprendre ou d'être instruit dans la ou les langues officielles.

74. Le Comité consultatif a maintes fois répété que les deux possibilités, aussi bien celle d'apprendre une langue minoritaire que celle d'apprendre une langue officielle, devaient être offertes à toutes les personnes appartenant à des minorités nationales, et cela en parallèle<sup>104</sup>. À cet égard, il a attiré l'attention sur de nombreuses études qui ont démontré que le fait d'apprendre sa langue première tendait à favoriser l'apprentissage d'autres langues, notamment les langues officielles, et s'est déclaré généralement favorable à un enseignement bilingue ou multilingue dans des classes intégrées dotées des moyens nécessaires pour accueillir plus d'une langue. Bien qu'ayant toujours reconnu combien la langue était nécessaire à l'intégration dans une société plurielle, le Comité consultatif a rappelé que, en général, la pression et l'imposition de conditions n'étaient pas des leviers adéquats pour promouvoir l'intégration, et que les stratégies pertinentes visant à promouvoir la maîtrise de la langue officielle ne devaient pas reposer de manière disproportionnée sur les efforts des personnes appartenant à des minorités nationales<sup>105</sup>.

## 7. Participation – article 15

75. Toute exclusion injustifiée du droit de participer effectivement à la vie publique peut constituer un obstacle important à l'exercice de nombreux droits des minorités<sup>106</sup>. La vie publique, dans ce contexte, ne comprend pas seulement les affaires et les processus de décisions publics, mais aussi la vie économique et sociale<sup>107</sup>. Le Comité consultatif a, par conséquent, systématiquement insisté sur l'importance qu'il y avait à adopter une approche inclusive de l'application de l'article 15, dans la mesure où la participation effective était souvent une condition préalable pour accéder aux droits garantis par la Convention-cadre. Les mécanismes de consultation et les organes consultatifs travaillant sur les questions relatives à la protection des droits des minorités et ayant vocation à renforcer le débat et le dialogue entre les différents groupes de la société devraient être ouverts à tous, y compris aux groupes qui ne sont pas reconnus en tant que minorités nationales, mais pourraient être intéressés par la protection offerte par la Convention-cadre.

102. Pour une analyse approfondie des conclusions formulées par le Comité consultatif concernant l'accès des personnes appartenant à des minorités nationales à leurs droits en matière d'éducation, se reporter à son premier Commentaire thématique (note de bas de page 2).

103. Voir notamment le troisième Avis sur la Bulgarie, les troisième et quatrième Avis sur la République tchèque, les troisième et quatrième Avis sur la Slovaquie.

104. Les modalités de cet apprentissage peuvent différer selon la taille du groupe qui souhaite apprendre une langue minoritaire.

105. Voir, par exemple, le deuxième Avis sur la Lettonie et le quatrième Avis sur le Liechtenstein.

106. Pour une analyse approfondie des conclusions formulées par le Comité consultatif concernant la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique ainsi qu'aux affaires publiques, telle que garantie par l'article 15, se reporter à son deuxième commentaire thématique (note de bas de page 3).

107. L'expression « vie économique et sociale » couvre un large éventail de domaines, tels que l'accès à un logement décent, aux soins de santé, à la protection sociale (assurances et prestations sociales), aux services sociaux et au marché de l'emploi public et privé, ainsi que l'accès à l'entrepreneuriat et aux autres possibilités de travail indépendant, qui sont étroitement liés au droit de propriété et aux processus de privatisation. Voir deuxième commentaire thématique (note de bas de page 3), paragraphe 23 et suivants.

76. L'existence d'espaces de discussion sur les questions intéressant ces groupes peut non seulement renforcer la confiance entre les communautés de minorités, mais aussi faciliter la recherche de solutions ouvertes et souples aux problèmes entravant l'accès aux droits, et favoriser ainsi la cohésion et la stabilité sociales. Lors de ses examens de l'article 15 de la Convention-cadre, le Comité consultatif a également souhaité donner un champ d'application large à la consultation des minorités, demandant que les représentants des minorités nationales soient consultés sur un large éventail de questions, sans se limiter à la préservation des cultures nationales minoritaires ou à l'attribution des financements, mais en s'intéressant à des sujets qui préoccupent l'ensemble de la société, dont les communautés de minorités nationales<sup>108</sup>.

77. Compte tenu du rôle crucial que joue la participation effective des minorités nationales à la vie publique, il convient de veiller tout particulièrement à ce que les points de vue et les préoccupations des différentes communautés de minorités soient convenablement pris en compte. Les communautés de minorités nationales, comme toute autre communauté, sont diverses, et leurs membres ont souvent des opinions divergentes. C'est pourquoi la diversité au sein des minorités – par exemple le point de vue des femmes et des jeunes – ainsi que leurs différents besoins et préoccupations doivent être effectivement représentés dans toutes les décisions les concernant.

78. Des controverses peuvent survenir entre différents courants existant au sein des minorités et il appartient aux autorités étatiques de rechercher des solutions souples qui puissent leur donner satisfaction, en veillant à ce que tous les intéressés puissent effectivement participer. Il est par conséquent essentiel que les gouvernements aient des normes et des procédures à leur disposition pour mettre en place, en concertation avec les intéressés, des dispositifs adéquats propres à encourager la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales. En outre, ces dispositifs doivent offrir une souplesse suffisante pour permettre la renégociation lorsque la situation ou les priorités changent. Dans un certain nombre d'États parties, l'octroi d'une autonomie (territoriale et non territoriale), sous différentes formes et à des degrés divers, est un moyen de protéger et de promouvoir de manière plus approfondie les droits des personnes appartenant aux minorités nationales à l'échelon régional. Ce type de solution est pleinement conforme au principe d'intégrité territoriale prescrit par le droit international et peut être utile pour promouvoir l'exercice des droits des minorités, notamment en ce qui concerne la préservation et le développement des identités et des cultures minoritaires<sup>109</sup>.

---

108. Voir le troisième Avis sur l'Estonie et le troisième Avis sur « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

109. Voir aussi les Recommandations de Lund sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique et leur note explicative, Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, septembre 1999.

## Partie VII

# Les droits des minorités ayant un champ d'application spécifique

---

79. Compte tenu de l'engagement financier et administratif requis pour donner effet à certains droits linguistiques énoncés par la Convention-cadre, les États parties peuvent soumettre leur exercice à des conditions particulières<sup>110</sup>. Le droit d'utiliser une langue minoritaire dans les relations avec l'administration locale (article 10.2), le droit de présenter également les indications topographiques et les panneaux de signalisation dans une langue minoritaire (article 11.3) et le droit d'apprendre des langues minoritaires ou d'être instruit dans une langue minoritaire (article 14.2) ont par conséquent un champ d'application spécifique, en ce que l'accès à ces derniers peut être limité aux zones géographiques où les personnes appartenant à des minorités nationales résident traditionnellement (voir aussi paragraphe 31) et/ou en nombre substantiel (voir aussi paragraphe 34). Conformément à la formulation expresse de la Convention-cadre, le droit d'utiliser une langue minoritaire dans les relations avec les autorités locales devrait être garanti *soit* dans les aires géographiques d'implantation substantielle, *soit* dans les aires géographiques d'implantation traditionnelle de minorités nationales; il suffit de remplir l'une des deux conditions. En revanche, il peut être demandé de satisfaire aux deux critères, à savoir résider traditionnellement *et* en nombre substantiel, pour pouvoir exercer le droit de présenter des indications topographiques dans les langues minoritaires. D'une manière générale, le Comité consultatif a maintes fois invité les États parties à favoriser l'exercice des droits énoncés aux articles 10.2, 11.3 et 14.2 également lorsque les conditions n'étaient pas formellement remplies, pour contribuer à créer une société ouverte où le multilinguisme est encouragé, et refléter la diversité<sup>111</sup>.

80. Compte tenu de l'importance particulière que revêt la langue dans l'expression et la préservation de l'identité des minorités, dans la promotion de l'accès aux droits et dans les relations sociales<sup>112</sup>, le Comité consultatif a systématiquement recommandé aux États parties d'adopter une approche souple et contextuelle de ces conditions, et notamment des seuils numériques. Il s'est, à dessein, abstenu de proposer un seuil acceptable pour l'applicabilité des droits des minorités parce qu'il considère que le contexte, l'histoire et la situation des États parties doivent être pris en considération au cas par cas et en concertation avec les représentants des minorités concernées.

81. Il importe de souligner que tout seuil doit être appliqué avec souplesse afin d'éviter qu'une baisse négligeable de la population minoritaire ou la décision de certaines personnes appartenant à la minorité nationale de ne plus exercer tel ou tel droit n'ait d'incidence sur l'accessibilité de ce droit au motif que le seuil prédéfini n'est plus atteint. Il est explicitement demandé aux États parties de s'abstenir de prendre des mesures – notamment des mesures de réforme territoriale – visant à modifier les proportions de la population dans une aire géographique où résident des personnes appartenant à des minorités nationales dans le but de restreindre leur accès aux droits des minorités<sup>113</sup>. Il est par conséquent essentiel, lorsqu'une révision des limites administratives est envisagée, d'examiner, en concertation étroite avec les représentants des minorités nationales, l'impact spécifique qu'elle pourrait avoir sur les minorités nationales et l'utilisation des langues minoritaires, dans la mesure où il peut résulter de la création de collectivités territoriales plus vastes que certains seuils ne soient plus atteints.

---

110. Voir aussi le rapport explicatif, paragraphe 64.

111. Voir notamment le troisième Avis sur la Finlande, le deuxième Avis sur la Lettonie et le troisième Avis sur la Lituanie.

112. Voir aussi le troisième commentaire thématique (note de bas de page 4).

113. Voir l'article 16 de la Convention-cadre.

82. De l'avis du Comité consultatif, la mobilité accrue de la population dans tous les États requiert de faire preuve de souplesse et de prudence lorsque l'exercice des droits des minorités est soumis à des restrictions numériques ou territoriales. Cela vaut tout particulièrement dans le cas des personnes appartenant à des minorités numériquement moins importantes, pour qui l'utilisation de leur langue minoritaire dans les communications officielles peut avoir une valeur symbolique particulière. D'une manière générale, le Comité consultatif a toujours considéré que les seuils numériques devaient avoir une valeur indicative et être appliqués avec souplesse<sup>114</sup>, dans la mesure où des consultations régulières avec les représentants des minorités nationales concernées étaient mieux à même de promouvoir l'exercice des droits des minorités que des seuils prédéfinis. Il convient également de veiller à ce que le fait que des personnes se réclament de plusieurs appartenances ne soit pas utilisé comme prétexte pour minimiser l'importance numérique d'une minorité nationale. Toute identification en tant que personne appartenant à une minorité nationale doit être enregistrée et traitée comme telle, même en cas de déclaration d'appartenances multiples (voir aussi paragraphe 16).

83. Le droit d'apprendre sa langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans sa langue minoritaire (article 14.2) peut aussi être limité aux aires géographiques où les personnes appartenant aux minorités nationales concernées résident traditionnellement *ou* en nombre substantiel. En outre, ce droit présuppose également qu'il y ait une demande pour un tel enseignement. Par conséquent, il est essentiel de veiller à ce que les parents soient correctement informés de la possibilité offerte par l'article 14.2 de scolariser leurs enfants dans leur langue minoritaire et des bénéfices que peut apporter le fait d'étudier dans sa langue première pour l'apprentissage d'autres langues. L'obligation faite aux États d'assurer un enseignement des ou dans les langues minoritaires prévue par l'article 14.2 est également atténuée par la formule « dans la mesure du possible », ce qui signifie là encore que les ressources de l'État partie doivent être prises en considération<sup>115</sup>. Cela étant, le Comité consultatif a encouragé les États parties à étendre la possibilité d'accéder à un enseignement dans les et des langues minoritaires également aux minorités nationales qui résident dans les capitales ou dans d'autres centres urbains, notamment en ayant recours aux nouveaux outils d'apprentissage en ligne, sachant qu'il ne s'agit pas d'imposer aux États des dépenses excessives<sup>116</sup>.

---

114. Dans ce contexte, faire preuve de souplesse peut consister, par exemple, à décider au cas par cas si le nombre d'élèves est suffisant pour ouvrir une classe dans une situation particulière et selon quelles modalités assurer l'enseignement dans/de la langue minoritaire. Voir le troisième Avis sur la Finlande.

115. Voir le rapport explicatif, paragraphe 75.

116. Voir les deuxième et troisième Avis sur l'Autriche, les deuxième et troisième Avis sur la Finlande.

## Partie VIII

# Conclusions

---

84. La conception commune de la protection des minorités nationales, et ce qu'elle implique, a changé au cours des deux décennies qui ont suivi l'adoption de la Convention-cadre en 1995. À cette époque, le concept de droits des minorités était essentiellement associé à la préservation des identités des minorités et à leur protection contre l'assimilation, alors que des États se formaient et que des nations se construisaient parfois dans la violence. Depuis lors, la mobilité des populations au niveau mondial et régional a transformé le profil démographique des sociétés européennes, et l'attention s'est tournée vers la nécessité de bâtir des sociétés intégrées et inclusives, où la diversité est reconnue et accueillie comme en faisant partie intégrante. Le contexte européen actuel est également marqué par des mouvements migratoires d'une ampleur sans précédent, qui, conjugués aux effets des crises économiques récurrentes et aux inquiétudes croissantes au sujet de la sécurité, déstabilisent les sociétés et altèrent la manière dont les droits des minorités sont perçus dans la société et par les décideurs politiques<sup>117</sup>.

85. La Convention-cadre a été délibérément conçue pour être un instrument vivant que ne sauraient restreindre ni des définitions statiques, ni la question de savoir qui doit être considéré comme une minorité nationale et qui ne doit pas l'être. Au contraire, son interprétation doit évoluer et s'ajuster au contexte sociétal du moment afin d'assurer sa mise en œuvre effective. Adoptée grâce au courage et à l'engagement de certains chefs d'État dans les années 1990 afin d'empêcher que ne se produisent de nouvelles violences interethniques en promouvant les droits individuels et l'esprit de dialogue et de solidarité, elle est fondée sur l'idée que les identités minoritaires ne sont pas exclusives. Les personnes appartenant à des minorités nationales doivent pouvoir à la fois préserver leur identité et participer effectivement à la vie publique en tant que membres à part entière de la société. La Convention-cadre énonce par conséquent une série de droits qui revêtent une importance particulière pour maintenir et encourager la diversité, tout en favorisant l'intégration et l'interaction sociales.

86. Si, dans certains cas, la diversité accrue est pleinement acceptée et conçue comme une ressource pour le développement de la société, dans d'autres, elle est présentée comme un danger et comme une menace pour la prétendue homogénéité culturelle de l'État-nation. Les tenants de ce dernier point de vue ignorent le fait que la diversité linguistique, ethnique et culturelle fait, depuis des siècles, partie intégrante de la société européenne et représente l'un de ses atouts. De plus, ils contribuent au développement de deux phénomènes qui préoccupent vivement le Comité consultatif. Premièrement, les discours haineux, racistes, xénophobes et extrémistes progressent sur tout le continent, souvent dirigés contre quiconque est perçu comme « différent », entre autres les personnes appartenant à des minorités nationales. Deuxièmement, une polarisation de plus en plus profonde selon des lignes de clivage ethniques, linguistiques et parfois religieuses a été, dans certains pays, cimentée par des systèmes éducatifs parallèles qui creusent les divisions au fil des générations.

87. La Convention-cadre a été conçue pour aider les États à gérer la diversité en ménageant un juste équilibre entre les préoccupations sociétales plus larges, comme la cohésion et la stabilité démocratique, et la protection des droits individuels. À ce titre, elle est plus que jamais d'actualité, alors que le courage et l'engagement sont à nouveau nécessaires pour relever les défis sociétaux d'aujourd'hui, comme le creusement des clivages, l'exclusion persistante de certains et la menace de radicalisation qui en découle dans de nombreux pays européens. L'Europe est une nouvelle fois confrontée à des difficultés sociétales pressantes qui mettent en péril la stabilité, la sécurité démocratique et la paix. Elle a besoin de courage et d'engagement pour surmonter les divisions par le renforcement des principes sur lesquels le Conseil de l'Europe a été fondé, notamment la protection effective des droits des minorités. La Convention-cadre est un outil puissant pour aider les États à relever ces défis et à créer des sociétés stables et durables où les différences sont exprimées et affirmées, où l'égalité d'accès aux droits et aux ressources est facilitée malgré les différences, et où les interactions sociales et le dialogue permanent sont favorisés et encouragés par-delà les différences.

---

117. Voir aussi le 10<sup>e</sup> Rapport d'activité du Comité consultatif couvrant la période du 1<sup>er</sup> juin 2014 au 31 mai 2016.

**[www.coe.int](http://www.coe.int)**

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont les 28 membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.