



Rapport explicatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

Strasbourg, 1.II.1995

Historique

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

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

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

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

4. En mai 1992, le CDDH a été chargé par le Comité des Ministres d'étudier la possibilité de formuler des normes spécifiques relatives à la protection des minorités nationales. Pour ce faire, le CDDH a mis en place un comité d'experts (DH-MIN) qui, selon un nouveau mandat attribué en mars 1993, devait proposer des normes juridiques spécifiques dans le domaine considéré, en gardant à l'esprit le principe de complémentarité des travaux du Conseil de l'Europe et de la CSCE. Au cours de leurs travaux, le CDDH et le DH-MIN ont tenu compte de différents textes, notamment de la proposition de Convention européenne pour la protection des minorités nationales élaborée par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (dite «Commission de Venise»), de la proposition autrichienne pour un protocole additionnel à la CEDH, du projet de protocole additionnel à la CEDH inclus dans la Recommandation 1201 (1993) de l'Assemblée, ainsi que d'autres propositions. Cet examen a débouché sur un rapport du CDDH au Comité des Ministres du 8 septembre 1993, rapport qui présente diverses normes juridiques qui pourraient être adoptées dans ce domaine, ainsi que les instruments juridiques dans lesquels elles pourraient être concrétisées. Dans ce contexte, le CDDH a relevé qu'il n'y a pas de consensus sur l'interprétation du terme «minorités nationales».

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

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

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

7. Le 15 avril 1994, le CAHMIN a soumis au Comité des Ministres un rapport intérimaire, qui a été ensuite communiqué à l'Assemblée parlementaire (Doc. 7109). En mai 1994, lors de la 94e session du Comité des Ministres, celui-ci a exprimé sa satisfaction quant aux progrès accomplis dans l'exécution du mandat découlant de la Déclaration de Vienne.

8. Un certain nombre de dispositions de la Convention-cadre appelant un arbitrage politique, ainsi que les dispositions relatives à la surveillance de la mise en œuvre de la Convention-cadre, ont été élaborées par le Comité des Ministres (517bis réunion des Délégués des Ministres, 7 octobre 1994).

9. Le CAHMIN a décidé au cours de sa réunion du 10 au 14 octobre 1994 de soumettre le projet de Convention-cadre au Comité des Ministres, qui a adopté le texte à la 95e session ministérielle tenue le 10 novembre 1994. La Convention-cadre a été ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe le 1er février 1995.

Considérations générales

Objectifs de la Convention-cadre

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

Approches et concepts fondamentaux

11. Etant donné la diversité des situations et la variété des problèmes à résoudre, il a été décidé d'opter pour une Convention-cadre qui contienne pour l'essentiel des dispositions-programmes définissant certains objectifs que les Parties s'engageront à poursuivre. Ces dispositions, qui ne seront pas directement applicables, laisseront aux Etats concernés une marge d'appréciation dans la mise en œuvre des objectifs qu'ils se sont engagés à atteindre et permettront ainsi à chacun d'entre eux de tenir compte de situations particulières.

12. Il convient également d'observer que la Convention-cadre ne contient aucune définition de la notion de «minorité nationale». Ce faisant, il a été décidé d'adopter une approche pragmatique, fondée sur le constat qu'il n'est pas possible, au stade actuel, de parvenir à une définition susceptible de recueillir le soutien global de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

13. La mise en œuvre des principes énoncés dans la présente Convention-cadre se fera au moyen de législations nationales et de politiques gouvernementales appropriées. Elle n'implique la reconnaissance d'aucun droit collectif. Elle vise à assurer la protection de personnes appartenant à des minorités nationales qui peuvent exercer leurs droits individuellement ou conjointement avec d'autres (voir article 3, paragraphe 2). A cet égard, elle suit l'approche de textes adoptés par d'autres organisations internationales.

Structure de la Convention-cadre

14. Outre son préambule, la Convention-cadre comprend cinq titres.

15. Les dispositions du titre I contiennent les énoncés généraux de certains principes fondamentaux pouvant servir à préciser les autres dispositions de fond de la Convention-cadre.

16. Le titre II contient une série de principes spécifiques.

17. Le titre III contient diverses dispositions concernant l'interprétation et l'application de la Convention-cadre.

18. Le titre IV contient des dispositions sur la surveillance de la mise en œuvre de la Convention-cadre.

19. Enfin, le titre V contient les clauses finales qui s'inspirent du modèle de clauses finales pour les conventions et accords conclus au sein du Conseil de l'Europe.

Commentaires sur les dispositions de la Convention-Cadre

Préambule

20. Le préambule explique les raisons pour lesquelles la Convention-cadre a été élaborée et expose certaines préoccupations fondamentales de ses auteurs. Ses premiers mots indiquent clairement que la Convention-cadre peut être signée et ratifiée par des Etats non membres du Conseil de l'Europe (voir articles 27 et 29).

21. Le préambule fait référence au but statutaire du Conseil de l'Europe ainsi qu'à l'un des moyens d'atteindre ce but: la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

22. Il fait également référence à la Déclaration adoptée à Vienne par les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe, document qui a jeté les bases de la Convention-cadre (voir également paragraphe 5). Le texte du préambule s'inspire en fait, dans une large mesure, de la Déclaration et en particulier de son annexe II. Il en va de même pour le choix des engagements prévus aux titres I et II de la Convention-cadre.

23. Le préambule reconnaît d'une façon non exhaustive trois autres sources d'inspiration du contenu de la Convention-cadre: la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CEDH), ainsi que les instruments des Nations Unies et de la CSCE qui contiennent des engagements relatifs à la protection des minorités nationales.

24. Le préambule reflète les préoccupations du Conseil de l'Europe et de ses Etats membres face à la mise en danger de l'existence des minorités nationales et s'inspire de l'article 1, paragraphe 1, de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques des Nations Unies (Résolution 47/135 adoptée par l'Assemblée générale le 18 décembre 1992).

25. Etant donné que la Convention-cadre est également ouverte aux Etats non membres du Conseil de l'Europe et afin d'assurer une approche plus complète, il a été décidé d'inclure certains principes dont découlent des droits et libertés déjà garantis dans la CEDH ou dans ses protocoles additionnels (voir également, à cet égard, l'article 23 de la Convention-cadre).

26. La référence aux conventions et déclarations des Nations Unies rappelle les travaux réalisés au niveau mondial, par exemple dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 27) et dans la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques. Cependant, cette référence ne s'étend à aucune définition d'une minorité nationale qui pourrait être contenue dans ces textes.

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

28. L'avant-dernier paragraphe du préambule précise l'objectif principal de la Convention-cadre: assurer la protection effective des minorités nationales et des droits des personnes appartenant à ces dernières. Il souligne également que cette protection devrait être assurée conformément au principe de la prééminence du droit et dans le respect de l'intégrité territoriale et de la souveraineté nationale.

29. L'objet du dernier paragraphe est d'indiquer que les dispositions contenues dans la présente Convention-cadre ne sont pas directement applicables. Il ne vise pas le droit et la pratique des Parties en matière de réception des traités internationaux dans l'ordre juridique interne.

Titre I

Article 1

30. L'article 1 a pour objet principal de spécifier que la protection des minorités nationales, qui fait partie intégrante de la protection des droits de l'homme, ne relève pas du domaine réservé des Etats. Le fait de préciser que cette protection «fait partie intégrante de la protection internationale des droits de l'homme» ne confère en rien une quelconque compétence d'interprétation de la présente Convention-cadre aux organes institués par la CEDH.

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

Article 2

32. Cet article énonce un ensemble de principes régissant l'application de la Convention-cadre. Il s'inspire, entre autres, de la Déclaration des Nations Unies relative aux principes de droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies (Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale du 24 octobre 1970). Les principes contenus dans cette disposition ont un caractère général, mais ils présentent un intérêt particulier pour le domaine couvert par la Convention-cadre.

Article 3

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

Paragraphe 1

34. Le paragraphe 1 garantit tout d'abord à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit de choisir librement d'être traitée ou de ne pas être traitée comme telle. Il laisse à chacune de ces personnes le droit de décider si elle souhaite ou non bénéficier de la protection découlant des principes de la Convention-cadre.

35. Ce paragraphe 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.

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

Paragraphe 2

37. Le paragraphe 2 dispose que les droits et libertés découlant des principes énoncés dans la Convention-cadre peuvent être exercés individuellement et en commun avec d'autres. L'exercice en commun des droits et libertés est distinct de la notion de droits collectifs. Le mot «autres» est entendu dans un sens aussi large que possible, en couvrant les personnes appartenant à la même minorité nationale, à une autre minorité nationale ou à la majorité.

Titre II

Article 4

38. Cet article vise à s'assurer que les principes d'égalité et de non-discrimination s'appliquent aux personnes appartenant aux minorités nationales. Les dispositions de cet article doivent s'interpréter dans le contexte de la Convention-cadre.

Paragraphes 1 et 2

39. Le paragraphe 1 exprime de façon classique ces deux principes. Le paragraphe 2 souligne que la promotion de l'égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité peut exiger l'adoption, par les Parties, de mesures spéciales qui tiennent compte des conditions spécifiques des intéressés. Ces mesures doivent être adéquates, c'est-à-dire conformes au principe de proportionnalité, pour éviter tant la violation des droits d'autrui que la discrimination à l'égard des autres personnes. Ce principe exige notamment que ces mesures n'aient pas une durée plus longue ou une portée plus large qu'il n'est nécessaire pour atteindre l'objectif de l'égalité pleine et effective.

40. La Convention-cadre ne contient pas de disposition séparée traitant spécifiquement du principe de l'égalité des chances. L'inclusion d'une telle disposition a été jugée inutile, le principe étant déjà implicite dans le paragraphe 2 de cet article. Etant donné le principe de non-discrimination énoncé au paragraphe 1, il en a été jugé de même pour la liberté de circulation.

Paragraphe 3

41. Le paragraphe 3 a pour objet de préciser que les mesures évoquées au paragraphe 2 ne doivent pas être considérées comme contrevenant aux principes d'égalité et de non-discrimination. Cette disposition vise à assurer aux personnes appartenant à des minorités nationales une égalité effective, tout comme pour les personnes appartenant à la majorité.

Article 5

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

Paragraphe 1

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

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

Paragraphe 2

45. Le paragraphe 2 a pour objet de protéger les personnes appartenant à des minorités nationales de toute assimilation contre leur volonté. Il n'interdit pas l'assimilation volontaire.

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

Article 6

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

Paragraphe 1

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

49. Afin de renforcer la cohésion sociale, ce paragraphe vise, entre autres, à favoriser la tolérance et le dialogue interculturel par la suppression des barrières entre les personnes appartenant à des groupes ethniques, culturels, linguistiques et religieux, en encourageant les organisations et mouvements interculturels qui cherchent à promouvoir le respect et la compréhension mutuels et à intégrer ces personnes dans la société tout en préservant leur identité.

Paragraphe 2

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

Article 7

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

52. Cette disposition peut impliquer pour les Parties certaines obligations positives destinées à protéger les libertés mentionnées contre des violations qui ne seraient pas le fait des Etats. La possibilité que de telles obligations positives découlent de la CEDH a été reconnue par la Cour européenne des Droits de l'Homme.

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

Article 8

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

Article 9

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

Paragraphe 1

56. La première phrase est calquée sur la deuxième phrase de l'article 10, paragraphe 1, de la CEDH. Bien que cette phrase fasse spécifiquement référence à la liberté de recevoir et de communiquer des informations et des idées dans la langue minoritaire, elle implique également la liberté de recevoir et de communiquer des informations et des idées dans la langue majoritaire ou dans d'autres langues.

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

Paragraphe 2

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

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

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

Paragraphe 3

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

Paragraphe 4

62. Ce paragraphe souligne la nécessité de mesures spéciales visant à la fois à faciliter l'accès aux médias des personnes appartenant à des minorités nationales et à promouvoir la tolérance et le pluralisme culturel. L'expression «mesures adéquates» a été utilisée pour les raisons indiquées dans le commentaire sur l'article 4, paragraphe 2 (voir paragraphe 39), où elle est également employée. Ce paragraphe complète l'engagement figurant à la dernière phrase de l'article 9, paragraphe 1. Les mesures visées dans ce paragraphe pourraient consister, par exemple, à allouer des fonds pour la diffusion d'émissions ou la production de programmes traitant des questions intéressant les minorités et/ou permettant un dialogue entre les groupes, ou à encourager, sous réserve du respect du principe d'indépendance éditoriale, les éditeurs et les radiodiffuseurs à permettre aux minorités nationales d'accéder à leurs médias.

Article 10

Paragraphe 1

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

Paragraphe 2

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

65. Une fois les deux conditions du paragraphe 2 réunies, les Parties devront s'efforcer d'assurer, dans toute la mesure du possible, l'utilisation d'une langue minoritaire dans les rapports avec les autorités administratives. Il appartient à l'Etat de s'assurer de la réalité d'un «besoin réel» sur la base de critères objectifs. Bien que les Etats doivent tout mettre en œuvre pour réaliser ce principe, la formule «dans la mesure du possible» indique que différents facteurs, notamment les moyens financiers de la Partie concernée, pourront être pris en considération.

66. L'engagement des Parties relatif à l'usage de la langue minoritaire n'affectera en rien le statut de la ou des langues officielles du pays concerné. Par ailleurs, c'est délibérément que la Convention-cadre ne définit pas «les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales». Il a, en effet, semblé préférable de choisir une formulation souple permettant de tenir compte des situations particulières des Parties concernées. Les mots «implantation... traditionnelle» font référence non pas à des minorités historiques, mais à celles qui vivent toujours sur la même aire géographique (voir également article 11, paragraphe 3, et article 14, paragraphe 2).

Paragraphe 3

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

Article 11

Paragraphe 1

68. Compte tenu des implications pratiques de cet engagement, cette disposition est libellée de façon à laisser aux Parties la possibilité de l'appliquer en tenant compte des particularités de leur situation. Ainsi les Parties peuvent utiliser l'alphabet de la langue officielle pour l'écriture du(des) nom(s) d'une personne appartenant à une minorité nationale dans sa(leur) version phonétique. Les personnes qui, dans le passé, ont été contraintes d'abandonner leur(s) nom(s), ou dont le(s) nom(s) a(ont) été modifié(s) de force, devraient avoir la possibilité de reprendre leur(s) nom(s) d'origine, sous réserve évidemment d'un abus de droit et d'un changement de nom(s) dans un but frauduleux. Il est entendu que les systèmes juridiques des Parties respecteront, à cet égard, les principes internationaux relatifs à la protection des minorités nationales.

Paragraphe 2

69. L'engagement visé dans ce paragraphe implique la possibilité de présenter «dans sa langue minoritaire des enseignes, inscriptions et autres informations de caractère privé exposées à la vue du public». Naturellement, cela ne saurait exclure que les personnes appartenant à des minorités nationales devraient également utiliser la langue officielle et/ou d'autres langues minoritaires. L'expression «de caractère privé» se réfère à tout ce qui ne revêt pas un caractère officiel.

Paragraphe 3

70. Cet article vise à encourager la possibilité d'utiliser aussi la langue minoritaire pour des dénominations locales, noms de rue et autres indications topographiques destinés au public. Les Etats pourront mettre en œuvre cette disposition en tenant dûment compte de leurs conditions spécifiques et de leur système législatif, y compris, le cas échéant, d'accords avec d'autres Etats. Dans le domaine couvert par cette disposition, il est entendu que les Parties ne sont soumises à aucune obligation de conclure des accords avec d'autres Etats. Inversement, la possibilité de conclure de tels accords n'est pas exclue. Il est également entendu que la nature juridiquement contraignante d'accords existants demeure inchangée. Cette disposition n'implique aucune reconnaissance officielle des dénominations locales dans les langues minoritaires.

Article 12

71. Cet engagement vise à promouvoir, dans une perspective interculturelle (voir article 6, paragraphe 1), la connaissance de la culture, de l'histoire, de la langue et de la religion à la fois des minorités nationales et de la majorité. L'objectif est de créer un climat de tolérance et de dialogue, tel que mentionné dans le préambule de la Convention-cadre et dans l'annexe II à la Déclaration de Vienne des chefs d'Etat et de gouvernement. La liste contenue au deuxième paragraphe n'est pas exhaustive et les mots «d'accès aux manuels scolaires» incluent la publication de manuels scolaires et leur acquisition dans d'autres pays. L'engagement de promouvoir l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation, à tous les niveaux, pour les personnes appartenant à des minorités nationales reflète un souci exprimé dans la Déclaration de Vienne.

Article 13

Paragraphe 1

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

Paragraphe 2

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

Article 14

Paragraphe 1

74. L'engagement des Parties à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'apprendre sa langue minoritaire porte sur l'un des principaux moyens pour ces personnes d'affirmer et de préserver leur identité. Il ne souffre aucune exception. Sans préjudice des principes figurant au paragraphe 2, ce paragraphe n'implique pas d'actions positives, notamment d'ordre financier, de la part de l'Etat.

Paragraphe 2

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

76. Le texte ne donne délibérément aucune définition de l'expression «demande suffisante», permettant ainsi aux Parties, par cette formulation souple, de tenir compte des situations particulières dans leur pays. Il laisse aux Parties le choix des moyens et structures pour assurer l'enseignement visé, en fonction de leur système éducatif.

77. Les alternatives formulées dans ce paragraphe – «... la possibilité d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue» – ne s'excluent pas; même si l'article 14, paragraphe 2, n'impose aucune obligation de dispenser l'enseignement de et dans la langue minoritaire, il n'empêche pas les Etats Parties de le faire. L'enseignement bilingue pourrait être l'un des moyens de réaliser l'objectif de cette disposition. L'engagement énoncé dans ce paragraphe pourrait être étendu à l'éducation préscolaire.

Paragraphe 3

78. La possibilité d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue se fera sans préjudice de l'apprentissage de la langue officielle ou de l'enseignement dans cette langue. La connaissance de la langue officielle est en effet un facteur de cohésion sociale et d'intégration.

79. Il appartient aux Etats qui connaissent plus d'une langue officielle de régler les questions particulières qu'entraîne la mise en œuvre de cette disposition.

Article 15

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

- la consultation de ces personnes par des procédures appropriées et, en particulier, à travers leurs institutions représentatives, lorsque les Parties envisagent des mesures législatives ou administratives susceptibles de les toucher directement;
- l'association de ces personnes à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des plans et programmes de développement national et régional, susceptibles de les toucher directement;
- la réalisation d'études, en coopération avec ces personnes, afin d'évaluer l'incidence que les activités de développement prévues pourraient avoir pour elles;
- la participation effective de personnes appartenant à des minorités nationales dans les processus de prise de décision et dans les instances élues à la fois aux plans national et local;
- des formes décentralisées ou locales d'administration.

Article 16

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

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

Article 17

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

84. Les dispositions de cet article sont fondées pour une large part sur les paragraphes 32.4 et 32.6 du document de Copenhague de la CSCE. Il a été jugé inutile d'inclure dans le texte une disposition expresse sur le droit d'établir et de maintenir des relations à l'intérieur du territoire d'un Etat, étant donné qu'on a considéré que ce point était suffisamment couvert par d'autres dispositions de la Convention-cadre, notamment l'article 7 sur la liberté de réunion et d'association.

Article 18

85. Cet article encourage les Parties à conclure, outre les instruments internationaux existants et là où les situations spécifiques le justifient, des accords bilatéraux et multilatéraux pour la protection des minorités nationales. Il stimule également la coopération transfrontalière. Comme le souligne la Déclaration de Vienne et son annexe II, ces accords et cette coopération sont importants pour favoriser la tolérance, la prospérité, la stabilité et la paix.

Paragraphe 1

86. Des accords bilatéraux et multilatéraux tels qu'ils sont envisagés dans ce paragraphe pourraient, par exemple, être conclus dans les domaines de la culture, de l'éducation et de l'information.

Paragraphe 2

87. Ce paragraphe souligne l'importance de la coopération transfrontalière. L'échange d'informations et d'expériences entre les Etats est un outil important pour la promotion de la compréhension et de la confiance mutuelles. La coopération transfrontalière en particulier permet de faire du «sur-mesure» en fonction des besoins des personnes concernées.

Article 19

88. Cet article prévoit la possibilité de limitations, de restrictions ou de dérogations. Lorsque les engagements inclus dans la présente Convention-cadre ont leur pendant dans d'autres instruments internationaux, notamment dans la CEDH, seules les limitations, restrictions ou dérogations prévues dans ces instruments sont permises. Lorsque les engagements inclus dans la présente Convention-cadre n'ont aucun pendant dans d'autres instruments internationaux, les seules limitations, restrictions ou dérogations permises sont celles qui, figurant dans d'autres instruments internationaux (tels que la CEDH) pour des engagements différents, sont pertinentes.

Titre III

Article 20

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

Article 21

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

Article 22

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

Article 23

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

Titre IV

Articles 24-26

93. Pour permettre un suivi de l'application de la Convention-cadre, celle-ci confie au Comité des Ministres la tâche de veiller à la mise en œuvre de la Convention-cadre par les Parties contractantes. Le Comité des Ministres déterminera les modalités pour la participation au mécanisme de mise en œuvre des Parties qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe.

94. Chaque Partie transmet au Secrétaire Général, périodiquement et chaque fois que le Comité des Ministres en fait la demande, des informations relevant de la mise en œuvre de la Convention-cadre. Le Secrétaire Général transmet ces informations au Comité des Ministres. Cependant, le premier rapport, dont l'objectif est de donner des informations complètes sur les mesures législatives et autres que la Partie aura prises pour donner effet aux engagements énoncés dans la Convention-cadre, doit être présenté dans un délai d'un an à partir de l'entrée en vigueur de la Convention-cadre à l'égard de la Partie concernée. Les rapports transmis ultérieurement sont destinés à compléter les informations incluses dans le premier rapport.

95. Afin d'assurer l'efficacité du suivi de la mise en œuvre de la Convention-cadre, celle-ci prévoit la création d'un comité consultatif. La tâche de ce comité consultatif est d'assister le Comité des Ministres lorsque celui-ci évalue l'adéquation des mesures prises par une Partie pour donner effet aux principes énoncés par la Convention-cadre.

96. Il revient au Comité des Ministres de fixer, dans un délai d'un an à partir de l'entrée en vigueur de la Convention-cadre, la composition ainsi que les procédures du comité consultatif dont les membres doivent posséder une compétence reconnue dans le domaine de la protection des minorités nationales.

97. Le suivi de la mise en œuvre de cette Convention-cadre s'effectuera, autant que possible, dans le respect du principe de la transparence. A cet égard, il serait opportun d'envisager la publication des rapports et autres textes issus de ce suivi.

Titre V

98. Les dispositions finales contenues dans les articles 27 à 32 sont fondées sur le modèle de clauses finales applicables aux conventions et accords conclus au sein du Conseil de l'Europe. Il n'y a pas d'article concernant les réserves; celles-ci sont autorisées pour autant qu'elles le sont par le droit international. Hormis les articles 27 et 29, les dispositions finales n'appellent donc pas d'observation particulière.

Articles 27 et 29

99. La Convention-cadre est ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe ainsi que, sur invitation du Comité des Ministres, à celle d'autres Etats. Il est entendu que ces «autres Etats» sont les Etats qui participent à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. Ces dispositions tiennent compte de la Déclaration de Vienne, selon laquelle la Convention-cadre devait également être ouverte à la signature des Etats non membres (voir annexe II à la Déclaration de Vienne du Sommet du Conseil de l'Europe).