



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



Strasbourg, le 19 février 2009

CommDH(2009)9
Or. anglais

RAPPORT

de M. Thomas Hammarberg
Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe

sur sa visite en Grèce
du 8 au 10 décembre 2008

Thème examiné:
Les droits de l'homme des minorités

Résumé général

Le Commissaire Thomas Hammarberg et sa délégation se sont rendus en Grèce, y compris dans le département d'Evros, du 8 au 10 décembre 2008. Au cours de sa visite, le Commissaire s'est entretenu avec des représentants des autorités et des organisations non gouvernementales nationales et internationales, de certaines questions de droits de l'homme, dont celle des droits des minorités. Il a également rencontré des membres de groupes minoritaires.

Dans le présent rapport, le Commissaire se concentre – après avoir donné une vue d'ensemble des principaux aspects et des principales questions relatifs aux minorités en Grèce – sur les grands points suivants :

I. Minorités et droit à la liberté d'association: Le Commissaire reste préoccupé par le refus des autorités de reconnaître l'existence de minorités autres que la minorité « musulmane » ainsi que par la pratique trop restrictive des tribunaux grecs qui, procédant à un contrôle, préventif dans ses effets, refusent d'enregistrer certaines associations de groupes minoritaires qui en font la demande. Plus vive encore est sa préoccupation face à la mesure radicale prise par les autorités de dissoudre l'une de ces associations après des décennies d'existence. Dans ce contexte, le Commissaire craint fort que cette situation ne soit, en fait, à l'origine d'un certain nombre de requêtes devant la Cour européenne des droits de l'homme ainsi que du nombre d'arrêts prononcés à l'unanimité par cette dernière à l'encontre de la Grèce. Le Commissaire en appelle aux autorités grecques pour qu'elles adoptent dans les plus brefs délais toutes les mesures qui s'imposent en vue de traduire dans les faits le droit des membres de minorités à la liberté d'association, conformément aux normes du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme et de protection des minorités.

II. Protection des membres de groupes minoritaires concernés par l'application de l'ancien article 19 du Code grec de la nationalité : Le Commissaire salue les efforts fournis par les autorités grecques dans ce domaine et les invite instamment à réintégrer dans leur nationalité grecque les membres de groupes minoritaires qui en avaient été déchus en vertu de la disposition ci-dessus et qui sont restés dans le pays. Il tient à attirer l'attention des autorités sur la nécessité de veiller plus particulièrement aux personnes âgées et/ou démunies, qui n'ont pas les ressources financières nécessaires pour couvrir leurs besoins en services sociaux et en soins de santé. Quant aux membres de minorités qui ont été déchus de la nationalité grecque au titre de l'ancien article 19 et qui sont restés à l'étranger, le Commissaire en appelle aux autorités grecques pour qu'elles étudient la possibilité de leur accorder réparation, à eux ou à leurs descendants, conformément aux principes généraux du droit international.

III. Les muftis et l'application de la charia en Grèce : Le Commissaire note les graves inquiétudes exprimées par des organisations nationales et internationales compétentes à propos de l'application, aux citoyens grecs musulmans de Thrace, par des muftis nommés par l'Etat grec, de la charia pour les questions de droit de la famille et des successions. Cette pratique étant incompatible avec les normes de droits de l'homme européennes et internationales, le Commissaire recommande aux autorités de la revoir et, parallèlement, d'instituer avec les représentants de la minorité musulmane un dialogue ouvert et permanent sur toutes les questions influant sur leur vie quotidienne et sur toutes les questions de droits de l'homme, conformément aux normes du Conseil de l'Europe. Toute modification du cadre juridique actuel devra être apportée en concertation directe avec la minorité concernée, laquelle doit pouvoir participer pleinement à la vie culturelle et sociale ainsi qu'aux affaires publiques. Dans l'intervalle, le Commissaire invite instamment les autorités grecques à demander aux tribunaux civils de procéder à l'examen et au contrôle des décisions judiciaires rendues par les muftis.

Enfin, par le biais du présent rapport, le Commissaire invite instamment les autorités grecques à ratifier ou à adhérer à un certain nombre de traités principaux du Conseil de l'Europe, tels que la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, la Convention

européenne sur la nationalité et le quatrième Protocole à la Convention européenne des droits de l'homme.

Les commentaires des autorités grecques sont annexés au présent rapport.

I. Introduction

1. Le présent rapport fait suite à une visite que le Commissaire aux droits de l'homme ('le Commissaire') a effectuée en Grèce du 8 au 10 décembre 2008¹ et au cours de laquelle il s'est entretenu avec un certain nombre de représentants des autorités, dont M. Aristidis Agathokles, Secrétaire général du ministère des Affaires étrangères. Le Commissaire s'est également rendu à Alexandroupolis (Département d'Evros ('Nomos Evrou') dans le nord-est de la Grèce) où il a rencontré M. Osman Ahmet Hatzi, parlementaire ainsi que MM. Ilhan Ahmed et Mustafa Mustafa, anciens parlementaires. Avant sa visite, le Commissaire avait reçu un mémorandum émanant de représentants du parti « Alliance européenne libre – Arc-en-ciel ».
2. Le Commissaire tient à remercier sincèrement les autorités grecques de Strasbourg, les autorités du département d'Evros et les autorités d'Athènes pour l'assistance qu'elles lui ont apportée et lui ayant permis d'effectuer une visite indépendante et efficace.
3. La Grèce, un des plus anciens Etats membres du Conseil de l'Europe, a ratifié la grande majorité des principaux instruments de droits de l'homme européens et internationaux qu'elle s'est engagée à respecter. La Grèce a également signé, en 1997, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.
4. En sa capacité d'institution indépendante et impartiale du Conseil de l'Europe, le Commissaire souhaite poursuivre le dialogue franc et constructif qu'il a engagé avec les autorités grecques et les soutenir dans les efforts qu'elles déploient en vue de renforcer la protection effective des normes de droits de l'homme du Conseil de l'Europe.
5. Si la protection et la promotion des droits de l'homme des groupes minoritaires non dominants en Europe se sont toujours trouvées au cœur des travaux du Commissaire, c'est notamment parce que l'histoire de l'Europe a, de fait, montré que la protection des minorités est indispensable à la stabilité, à la sécurité démocratique et à la paix sur ce continent. La protection accordée par les Etats aux groupes non dominants constitue en fait un test pour le respect effectif par ces derniers des principes fondamentaux des droits de l'homme, qui devraient prospérer dans toute société démocratique pluraliste.
6. Dans le présent rapport, après avoir passé en revue les principaux aspects des minorités en Grèce (Section II), le Commissaire tient à mettre en exergue les importantes questions suivantes : les minorités et le droit à la liberté d'association (Section III) ; la protection des membres de minorités concernés par l'application de l'ancien article 19 du Code grec de la nationalité (Section IV) ; les muftis et l'application de la charia en Grèce (Section V), pour formuler ensuite des conclusions et des recommandations (Sections VI).

II. Principaux aspects des minorités en Grèce

7. Le Commissaire note que les autorités grecques ne reconnaissent l'existence que d'une seule minorité sur le territoire grec, à savoir la minorité « musulmane » de Thrace

¹ Au cours de sa visite, le Commissaire était accompagné de ses conseillers, M. Nikolaos Sitaropoulos et M^{me} Silvia Grundmann.

occidentale (nord-est de la Grèce) en vertu du traité de Lausanne du 24 juillet 1923.² Ce groupe minoritaire (ainsi que les « Grecs de Constantinople ») a été expressément exclu de l'échange obligatoire de populations entre la Grèce et la Turquie opéré en vertu du Traité de Lausanne du 30 janvier 1923.³ Selon les autorités, cette minorité compte aujourd'hui « près de 100 000 personnes et est composée de trois groupes distincts dont les membres sont d'origine turque, pomaque ou rom⁴ », qui en constituent respectivement 50, 35 et 15 %.⁵

8. Dans le même temps, les autorités grecques ont affirmé que la Grèce 'souscrit au droit de toute personne à cultiver sa propre identité' [et que] 'les membres de la minorité musulmane de Thrace sont libres de déclarer leur origine, de parler leur langue, d'exercer leur religion et d'observer leurs coutumes et leurs traditions'.⁶ Le Commissaire a noté que « les personnes d'origine rom » qui ne vivent pas dans la région de Thrace ne sont pas considérées par les autorités grecques comme appartenant à une minorité, mais comme « un groupe social vulnérable ».⁷
9. Le Commissaire a observé que malgré la non-reconnaissance d'autres minorités nationales ou linguistiques, les autorités grecques ont reconnu qu'en Grèce du nord il existe « un petit nombre de personnes qui... emploient, sans restrictions, outre la langue grecque, des idiomes slaves, réservés à l'usage familial ou au langage parlé ». Selon les autorités, ce « groupe de citoyens grecs slavophones de [la région grecque de] Macédoine participent librement avec leurs propres partis politiques aux élections parlementaires en Grèce ». ⁸ De fait, lors des élections au Parlement européen de 2004, ce parti (l'« Alliance européenne libre – Arc-en-ciel », qui, depuis 1995, a son siège à Florina⁹) avait recueilli 6 176 voix, ce qui représente 0,10 % du nombre total des suffrages exprimés à l'échelon national.¹⁰
10. Le Commissaire prend note des graves préoccupations qui ont été exprimées par les organes de contrôle tant du Conseil de l'Europe que des Nations Unies à propos de la politique et de la pratique adoptées jusqu'à ce jour par les autorités grecques à l'égard des minorités.
11. En particulier, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) notait, dans son troisième rapport sur la Grèce (2004), que « les personnes qui souhaitent exprimer leur identité macédonienne, turque ou autre sont confrontées à l'hostilité de la population. Elles font l'objet de préjugés et de stéréotypes et souffrent parfois de discrimination, notamment dans le domaine de l'emploi ». ¹¹

² La Section III du Traité de paix de Lausanne prévoit la protection de la « minorité musulmane » de Grèce et de la minorité « non musulmane » de Turquie. Cela inclut, entre autres, « la protection de la vie et de la liberté ... le libre exercice tant public que privé de toute foi, religion ou croyance, ... la liberté de circulation et d'émigration, ... le même traitement et les mêmes garanties en droit et en fait »
http://www.lib.byu.edu/index.php/Treaty_of_Lausanne.

³ L'article 14 du Traité de Lausanne du 24 juillet 1923 a également exclu de l'échange de population 'les habitants des îles de Imbros et Ténédos'.

⁴ *Rapport périodique de la Grèce sur la mise en œuvre de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* (2008), paragraphe 24, disponible sous : www.ypex.gov.gr.

⁵ Rapport initial de la Grèce au Comité des droits de l'homme des Nations unies, 15/04/2004, paragraphe 899, <http://tb.ohchr.org/default.aspx?country=gr>.

⁶ *Rapport périodique de la Grèce sur la mise en œuvre de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* (2008), paragraphe 25, disponible sous : www.ypex.gov.gr.

⁷ Ibid. paragraphes 7 et 47 ss.

⁸ Ibid. paragraphe 27.

⁹ Voir le site du parti sous www.florina.org.

¹⁰ Ministère de l'Intérieur, Résultats des élections au Parlement européen de 2004, en grec, disponible sous : www.ypes.gr.

¹¹ ECRI, *Troisième rapport sur la Grèce*, 08/06/2004, paragraphe 81, disponible sous : www.coe.int/T/E/human_rights/Ecri/.

12. Pour ce qui est des organes de contrôle des Nations Unies, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, après avoir, dans ses Observations Finales de 2004, « noté avec préoccupation qu'une seule minorité est officiellement reconnue en Grèce alors que d'autres groupes ethniques aspirent à ce statut » a instamment invité « l'Etat partie à revoir sa position concernant les autres minorités ethniques, religieuses ou linguistiques qui se trouvent sur son territoire, conformément aux normes internationales reconnues ».¹²
13. Un an plus tard, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies notait « avec préoccupation la réticence que semble manifester le Gouvernement [grec] à autoriser les groupes ou associations privées à utiliser dans le nom de leur association les vocables « turc » ou « macédonien », arguant de ce qu'il n'existe en Grèce d'autres minorités ethniques, religieuses ou linguistiques que celle des musulmans de Thrace. Le Comité not[ait] que les individus appartenant à des minorités ont, en vertu du Pacte [international] [sur les droits civils et politiques], le droit de jouir de leur propre culture, de professer et de pratiquer leur propre religion et d'utiliser entre eux leur propre langue (art. 27) ».¹³

III. Les minorités et le droit à la liberté d'association

14. Dans son dernier rapport sur la Grèce, l'ECRI déplorait que, cinq ans après l'arrêt rendu en 1998 par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Sidiropoulos et autres*,¹⁴ la « Maison de la civilisation macédonienne », association à but non lucratif que plusieurs ressortissants grecs se réclamant d'origine ethnique macédonienne envisageaient de créer à Florina, n'avait pas été enregistrée en vertu des dispositions du Code civil grec.¹⁵ Le refus des tribunaux nationaux d'autoriser l'enregistrement de cette association était, entre autres, fondé, sur la perception de « l'intention chez les fondateurs [de l'association ci-dessus] de porter atteinte à l'intégrité territoriale de la Grèce » et sur le fait que « la promotion de l'idée selon laquelle il existe une minorité macédonienne en Grèce ... est contraire à l'intérêt national de la Grèce et donc contraire à la loi ».¹⁶
15. Le Commissaire a été informé de ce que la personnalité juridique de l'association susmentionnée n'a toujours pas été reconnue, bien qu'en 2000, avant la conclusion de l'examen de cette affaire en vertu de l'article 54 (à présent article 46, paragraphe 2) de la Convention européenne des droits de l'homme, le Gouvernement grec ait indiqué au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe que « considérant l'effet direct attaché aujourd'hui aux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme en droit grec, ... les tribunaux grecs ne manqueront pas d'éviter le type d'erreur judiciaire à la base de la violation constatée dans cette affaire ».¹⁷ L'ECRI, ayant noté que « des représentants de la communauté macédonienne ont demandé la reconnaissance par les autorités de leur droit à l'auto-identification et de l'existence d'une minorité nationale macédonienne », a, entre autres, encouragé les autorités « à progresser dans la reconnaissance de la liberté d'association et d'expression des membres de la communauté macédonienne et d'autres communautés vivant en Grèce ».¹⁸

¹² Observations finales du 07/06/2004, paragraphes 10, 31, disponible sous : www.ohchr.org.

¹³ Observations finales du 25/04/2005, paragraphe 20; voir également les Observations générales n° 23 du CDH : *Les droits des minorités*, 08/04/94, disponible sous : www.ohchr.org.

¹⁴ *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, arrêt du 10/07/1998. Dans cette affaire, la Cour a conclu à l'unanimité à la violation par la Grèce du droit des requérants à la liberté d'association consacré par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme.

¹⁵ ECRI, *Troisième rapport sur la Grèce*, 08/06/2004, paragraphe 81, disponible sous : www.coe.int/T/E/human_rights/Ecri/.

¹⁶ *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, arrêt du 10/07/1998, paragraphes 10, 11.

¹⁷ Annexe à la Résolution DH(2000)99 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 24/07/2000, disponible sous : www.coe.int/t/cm.

¹⁸ *Ibid.* paragraphe 84.

16. Le Commissaire note avec une préoccupation particulière que le refus des autorités grecques de reconnaître l'existence de minorités autres que la minorité « musulmane » a conduit, en fait, à un certain nombre de requêtes devant la Cour européenne des droits de l'homme, notamment pour ce qui concerne le droit à la liberté d'association des membres de minorités prévu à l'article 11 de la Convention européenne.
17. A titre d'exemple, on peut citer l'affaire *Bekir-Ousta et autres*¹⁹ dans laquelle, la Cour a conclu, dans son arrêt de 2007, à l'unanimité à la violation par la Grèce, de l'article 11 de la Convention. Cette affaire porte sur le refus des tribunaux compétents d'autoriser l'enregistrement d'une association que les requérants, appartenant à la minorité musulmane, avaient décidé de créer en 1995 dans le département d'Evros sous le nom d'« Association de la jeunesse de la minorité du Département d'Evros » au motif que les requérants entendaient en fait, par le biais de cette association, promouvoir l'idée qu'il existe, en Thrace, une minorité ethnique par opposition à une minorité religieuse. Selon les tribunaux nationaux, cela risquait de créer, au sein de l'opinion, un malentendu quant à l'origine des membres de cette association. Ayant noté que la Constitution et le Code civil grecs n'autorisent pas, en fait, les tribunaux nationaux à procéder à un contrôle préventif pour la création d'associations à but non lucratif, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à l'unanimité à la violation du droit à la liberté d'association des requérants puisqu'il n'existait pas de « besoin social impérieux » qui aurait rendu nécessaire, dans une société démocratique, le refus d'enregistrer l'association susmentionnée.
18. En suivant un raisonnement semblable, la Cour a une nouvelle fois conclu, en 2008, à l'unanimité à la violation, par la Grèce, de l'article 11 de la Convention dans l'affaire *Emin et autres c. Grèce*,²⁰ qui porte sur le refus des tribunaux nationaux d'autoriser l'enregistrement de l'« Association culturelle des femmes turques du département de Rhodope » que les requérants souhaitaient créer en 2001. Les tribunaux nationaux avaient estimé que cet enregistrement était contraire à l'ordre public au motif que l'intitulé de l'association créerait l'impression de l'existence en Grèce d'une minorité (nationale) turque par opposition à la minorité religieuse reconnue par le Traité de Lausanne de 1923. A ce jour, le Commissaire n'a connaissance d'aucune mesure que les autorités grecques auraient prise en vue de l'enregistrement des associations ci-dessus.
19. Autre source de préoccupation pour le Commissaire, une quatrième affaire dans laquelle la Cour européenne des droits de l'homme a conclu, en 2008, à une nouvelle violation, par la Grèce de l'article 11 de la Convention (affaire *Tourkiki Enosi Xanthis et autres*).²¹ Cette affaire a trait à la dissolution, par un tribunal national, sur demande du Préfet du Département de Xanthe, de l'association requérante intitulée « Association turque de Xanthe » dont les buts étaient, entre autres, de promouvoir la culture des « Turcs de Thrace occidentale » et de contribuer à la propagation des réformes culturelles, sociales et religieuses intervenues en Turquie après le changement de régime opéré par Mustafa Kemal Atatürk.²² Il est à noter que les membres de cette association font partie de la minorité « musulmane » officielle reconnue d'origine turque, et que cette association avait été enregistrée en 1936, fonctionnait depuis sous ce nom et qu'elle avait fonctionné sous un autre nom, à savoir « La maison de la jeunesse turque de Xanthe », entre 1927 et 1936.
20. Dans cette affaire, la Cour a conclu à l'unanimité à une nouvelle violation par la Grèce de l'article 11 de la Convention européenne. Elle a jugé inutile, dans une société démocratique, de recourir à la « mesure radicale » de la dissolution de l'association

¹⁹ Arrêt du 11/10/2007.

²⁰ Arrêt du 27/03/2008.

²¹ Arrêt du 27/03/2008. La demande de renvoi à la Grande Chambre ayant été rejetée, l'arrêt est devenu définitif le 29/09/2008.

²² Ibid. paragraphe 6.

susmentionnée par les tribunaux nationaux au motif, entre autres, que l'adjectif « turc » figurant dans le titre et dans les statuts de cette association à but non lucratif (qui promeut l'idée de l'existence d'une minorité ethnique et non d'une minorité religieuse comme reconnue dans le traité de Lausanne) et que la référence aux idéaux de Kemal Atatürk étaient contraires à l'ordre public. La Cour, ayant noté que l'association requérante n'avait jamais fait appel à la violence, a souligné que « aussi choquants et inacceptables que puissent sembler aux autorités certains points de vue ou termes employés par l'association ou ses membres, leur diffusion ne saurait automatiquement s'analyser en une menace pour l'ordre public et l'intégrité territoriale d'un pays. En effet, l'essence de la démocratie tient à sa capacité à résoudre les problèmes par un débat ouvert ». ²³ A ce jour, le Commissaire n'a connaissance d'aucune mesure que les autorités grecques auraient prise en vue de procéder au réenregistrement de l'association susmentionnée.

IV. La protection des membres de minorités concernés par l'application de l'ancien article 19 du Code grec de nationalité

21. L'ancien article 19 du Code grec de la nationalité (CGN, Décret-loi 3370/1955) ²⁴ a été en vigueur 1955 à 1998. Cette disposition prévoyait que « les citoyens d'origine différente [non grecque] » ('alloyenis' ('a????e??')) par opposition à 'homoyenis' ('?μ??e??'), c'est-à-dire « de la même origine [grecque] ») qui quittaient la Grèce « sans intention de revenir » pouvaient être déchu de leur nationalité.
22. En vertu de l'ancien article 19 du CGN, « un citoyen d'origine non grecque ['alloyenis'] qui quitte le territoire grec sans intention de revenir peut être déchu de la nationalité grecque'. Dans le cadre de l'article 19, on entendait par « citoyen grec d'origine différente » ('alloyenis') une personne de nationalité grecque qui « n'est pas d'origine grecque, ne s'identifie pas aux Grecs et ne se comporte pas comme un Grec ; [en conséquence] on peut conclure que le lien de cette personne avec la nation grecque est très lâche et très fragile ». ²⁵
23. Il a été largement accepté que l'ancien article 19 de la CGN contrevenait, entre autres, à l'article 12, par. 4 du Pacte international sur les droits civils et politiques (que la Grèce a ratifié par la loi 2462/1997) qui dispose que « Nul ne peut être privé arbitrairement du droit d'entrer dans son propre pays » ainsi qu'à l'article 3, paragraphe 2, du quatrième Protocole à la Convention européenne des droits de l'homme (que la Grèce n'a pas encore ratifié) qui dispose que « Nul ne peut être privé du droit d'entrer sur le territoire de l'Etat dont il est ressortissant ». ²⁶
24. Conséquence de la disposition ci-dessus : de 1955 à 1998, environ 60 000 citoyens grecs, y compris des mineurs, ont été privés de leur nationalité. ²⁷ La majorité de ces personnes étaient d'origine turque.
25. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a noté que la Grèce n'a pas pris les mesures qui permettraient de réparer « les conséquences graves qui ont résulté de la privation de nationalité sur le fondement de l'article 19. (...) Notamment, la

²³ Ibid. paragraphe 56.

²⁴ L'article 19 du Code de 1955 a été aboli en 1998 par la loi 2623/1998.

²⁵ Z. Papassiopi-Passia, *Nationality Law (Loi sur la nationalité)*, Athènes, Salonique, Editions Sakkoulas, 2003, p. 159; Z. Papassiopi-Passia, observations sur la jurisprudence, *Armenopoulos*, 1975, 724 ss at 726; Arrêt du Conseil d'Etat 57/1981, *To Syntagma (La Constitution)*, 1982, 87 à 88 (en grec).

²⁶ Selon la Commission nationale grecque des droits de l'homme, l'ancien article 19 était également inconstitutionnel, voir Commission nationale grecque des droits de l'homme, *Decision on the loss of the Greek nationality by virtue of former Article 19 GNC and the procedure for its recovery (Décision sur la perte de la nationalité grecque en vertu de l'ancien article 19 CGN et la procédure à suivre pour la recouvrer)*, 30/10/2003, disponible sous : www.nchr.gr (en grec).

²⁷ Idem.

suppression de l'article 19 ne joue pas rétroactivement ». ²⁸ Les personnes déchues de leur nationalité grecque qui sont restées en Grèce (dont on estime le nombre à 200) ²⁹ et qui souhaitent être réintégrées dans leur nationalité doivent faire une demande de naturalisation classique, comme les étrangers. On a fait remarquer que « cette procédure est longue, coûteuse et hypothétique quant au résultat et qu'elle présente un caractère humiliant pour des personnes qui ont indûment perdu leur nationalité ». ³⁰ Au cours des entretiens que le Commissaire a eus avec eux lors de sa visite en Grèce, les membres de la minorité de Thrace susmentionnés ont plus particulièrement porté à son attention que, jusqu'à présent, les personnes ayant été déchues de leur nationalité n'avaient reçu aucune « compensation morale » (réparation).

26. Le Commissaire est particulièrement préoccupé par les rapports selon lesquels les apatrides restant en Grèce, dont la plupart sont des adultes ou des personnes âgées et ne disposent que de ressources limitées, rencontrent souvent des difficultés pour bénéficier notamment des soins de santé dont ils ont besoin. Le Commissaire a noté qu'en 2006, la Commission nationale grecque des droits de l'homme en avait appelé aux autorités pour qu'elles prennent de toute urgence les mesures nécessaires pour que ces personnes particulièrement vulnérables puissent bénéficier pleinement du système national de santé. ³¹
27. Selon le Gouvernement grec, « la grande majorité des personnes privées de leur citoyenneté en vertu de l'article 19 possèdent une autre nationalité et résident hors du territoire de la Grèce. Les dispositions générales du Code de la nationalité relatives à la naturalisation de ressortissants étrangers peuvent leurs êtres applicables. [Les]... musulmans "apatrides" résidant en Thrace... se sont vus délivrer des cartes d'identité spéciales conformément à la Convention des Nations unies relative au statut des apatrides... Parallèlement, le ministère de l'Intérieur a donné aux pouvoirs bcaux des instructions pour qu'ils accélèrent le rythme de la procédure de naturalisation de ces personnes. ³² La citoyenneté grecque devrait être bientôt accordée aux apatrides mentionnés ci-dessus qui sont résidents permanents de la Grèce ». ³³ Le Commissaire note avec satisfaction qu'au cours de l'entretien qu'il a eu avec M. Agathokles, Secrétaire général du ministère des Affaires étrangères, celui-ci a confirmé que le Gouvernement était déterminé à procéder rapidement à la réintégration dans leur nationalité des apatrides résidant encore aujourd'hui en Grèce.

V. Les muftis et l'application de la charia en Grèce

28. Les trois muftis (autorités religieuses et experts juridiques de la charia) opérant à l'heure actuelle en Thrace (dans les villes de Xanthe, Komotini et Didimoticho) ont le statut de fonctionnaires grecs. Les muftis sont des musulmans grecs, diplômés d'une école islamique de théologie de niveau universitaire et nommés par décision du ministère de

²⁸ ECRI, *Troisième rapport sur la Grèce*, 08/06/2004, paragraphe 9, disponible sous : www.coe.int/T/E/human_rights/Ecri/.

²⁹ Dans leur réponse au projet de ce rapport, les autorités grecques ont précisé que « moins de 30 » apatrides de la communauté minoritaire musulmane demeurent aujourd'hui en Grèce.

³⁰ Idem. La plupart des personnes restées à l'étranger auraient acquis une autre nationalité.

³¹ Commission nationale grecque des droits de l'homme, *Décision sur la question de la couverture des frais médicaux et hospitaliers des apatrides, des membres de la minorité de Thrace et d'autres catégories d'étrangers*, 09/02/2006, disponible sous www.nchr.gr (en grec).

³² Le Commissaire a été informé de ce qu'en février 2007, par décision n° 62036/3259 du ministre de l'Intérieur, 36 apatrides de Thrace se sont vus réintégrés dans leur nationalité grecque et qu'en 2006, 65 apatrides résidant en Thrace et dans le Dodécanèse s'étaient vus délivrer des cartes d'identité spéciales.

³³ *Rapport périodique de la Grèce sur la mise en œuvre de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* (2008), paragraphes 225-226, disponible sous : www.yplex.gov.gr.

l'Education et des Cultes. En vertu, entre autres, de la loi 1920/1991 sur les muftis, qui reprend en fait les traités conclus au début du 20^e siècle entre la Grèce et l'Empire ottoman/la Turquie, un mufti est, outre son rôle d'expert juridique, exceptionnellement habilité à rendre, pour les citoyens grecs musulmans résidant dans leur région, des décisions dans des affaires relatives, entre autres, au mariage, au divorce, aux pensions alimentaires, à la tutelle et à la succession. Il faut rappeler que les Grecs musulmans résidant dans les îles du Dodécanèse ne relèvent pas de la charia mais du droit civil grec. Le Commissaire note qu'en 2006, la Commission nationale grecque des droits de l'homme avait proposé d'adopter d'une loi ayant, entre autres, pour objectif d'abolir la fonction juridique des muftis et de limiter leurs compétences à des tâches strictement spirituelles.³⁴

29. Le Commissaire a observé que la pratique de la nomination des muftis par l'Etat grec, qui exclut leur élection directe par les membres de la minorité musulmane, a causé et continue de causer, chez ces derniers, une profonde déception ainsi que de vives réactions. Dans ce contexte, le Commissaire rappelle plusieurs arrêts que la Cour européenne des droits de l'homme a prononcés contre la Grèce dans des affaires ayant trait à des poursuites engagées contre un mufti élu accusé d'avoir usurpé les fonctions de ministre d'une « religion connue » parce qu'il avait publié et signé des messages à l'intention des musulmans de Thrace assistant aux prières qu'il dirigeait alors que les autorités grecques avaient nommé un autre mufti. Dans son arrêt dans l'affaire *Agga c. Grèce (n° 2)* (17/10/2002) (ayant trait au poste de mufti de Xhanthe), la Cour a conclu à la violation de l'article 9 de la Convention (liberté de religion) en raison des poursuites mentionnées plus haut. Le contrôle de l'exécution de cet arrêt ainsi que de celui rendu antérieurement dans une affaire semblable (*Serif c. Grèce*) a été achevé par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en 2005 après l'adoption, par la Grèce, de mesures individuelles et générales visant à prévenir de nouvelles violations de la Convention dans ce domaine.
30. Toutefois, dans deux arrêts très semblables qu'elle a rendus contre la Grèce le 13 juillet 2006 (*Agga n° 3*; *Agga n° 4*),³⁵ la Cour a une nouvelle fois conclu à l'unanimité à la violation de l'article 9 de la Convention en raison des poursuites engagées contre le même requérant pour les mêmes raisons. La Cour a noté, comme dans l'affaire *Agga n° 2* de 2002, que les tribunaux nationaux qui avaient condamné le requérant n'avaient mentionné dans leurs arrêts aucun acte spécifique commis par le requérant en vue de provoquer des conséquences juridiques[mais ils l'ont condamné] tout simplement parce qu'il avait publié des messages à contenu religieux et qu'il les avait signés en tant que mufti de Xanthe.³⁶ Il s'ensuit que les condamnations n'étaient pas justifiées par un « besoin social pressant » prévu à la clause d'exception de l'article 9, paragraphe 2 de la Convention.
31. Le Commissaire a également été informé des vives préoccupations exprimées notamment par la Commission grecque des droits de l'homme à propos de plusieurs mariages musulmans conclus par procuration (dans la plupart des cas sans le consentement clair et exprès des femmes concernées, y compris des mineures), qui sont autorisés par la charia et qui par le passé, du moins jusqu'en 2003, avaient été célébrés par un mufti puis consignés dans les registres d'état civil.³⁷ La Commission nationale a estimé que cette pratique soulevait de graves problèmes de compatibilité avec la Constitution grecque qui protège, entre autres, la dignité humaine et le droit à l'épanouissement personnel ainsi qu'avec les dispositions des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme telles que

³⁴ Commission nationale grecque des droits de l'homme, *Proposition visant à réglementer les relations entre l'Etat et l'Eglise*, 19/01/2006, disponible sous : www.nchr.gr (en grec).

³⁵ Disponible sous : www.echr.coe.int.

³⁶ Voir §28 des arrêts *Agga n° 3* et *Agga n° 4*.

³⁷ Dix-neuf mariages de ce type auraient été célébrés en 2002 et 10 en 2003, voir Commission nationale grecque des droits de l'homme, *Décision sur les mariages musulmans par procuration en Grèce*, 07/05/2003, disponible sous : www.nchr.gr.

l'article 23, par. 3 du Pacte international sur les droits civils et politiques (PIDCP) qui interdit les mariages conclus sans « le consentement plein et entier des futures époux ». ³⁸

32. Des préoccupations encore plus vives avaient été exprimées en 2005 par, entre autres la Commission grecque des droits de l'homme, à propos du mariage d'une jeune musulmane de 11 ans. Bien que le droit coranique fixe à douze ans l'âge minimum du mariage, dans ce cas particulier le mufti aurait procédé au mariage précité à titre exceptionnel « afin de protéger les intérêts de la jeune fille ». ³⁹
33. Le Commissaire a noté qu'en 2007, le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) s'est « dit préoccupé par la non-application à la minorité musulmane de la législation grecque relative au mariage et à l'héritage » et ... « craint que cette situation ne se traduise par une discrimination à l'égard des femmes musulmanes qui serait contraire à la Constitution grecque et à l'article 16 de la Convention [sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes]. Le Comité note avec préoccupation « la persistance des mariages précoces et de la polygamie dans la communauté musulmane en dépit du fait qu'ils sont contraires à l'ordre constitutionnel grec et à la Convention [précitée] ». ⁴⁰
34. Le Commissaire a conscience du fait que la décision de procéder à l'application de la charia pour des questions de droit de la famille et des successions peut être prise par des membres de la minorité musulmane de Thrace qui ont, en principe, le droit de choisir entre le droit civil grec et le droit coranique. Il convient toutefois de noter l'existence d'exceptions pour ce qui concerne des questions liées au droit de succession où le droit coranique est strictement appliqué. ⁴¹ Le Commissaire sait également que le droit coranique doit, en principe, être appliqué, dans la mesure où ses règles n'entrent pas en conflit avec l'ordre constitutionnel et statutaire de la Grèce. En fait, la loi 1920/1991 (sur les muftis) dispose qu'en cas de différend, les tribunaux nationaux ne devraient pas appliquer les décisions des muftis qui seraient contraires à la Constitution grecque. Dans un récent rapport, un expert juridique émet, toutefois de sérieux doutes quant à l'efficacité de l'examen et du contrôle, par les tribunaux civils nationaux, des décisions judiciaires des muftis. ⁴²
35. Le Commissaire partage les observations des institutions de droit de l'homme nationales et internationales compétentes précitées, dont les rapports ont clairement indiqué que la pratique de la charia décrite plus haut, qui se fonde notamment sur des traités conclus au début du 20^e siècle entre la Grèce et l'Empire ottoman puis la Turquie, soulève de graves questions de compatibilité avec les engagements contractés par la Grèce à la suite de la ratification des principaux traités de droits de l'homme internationaux et européens postérieurs à 1948, notamment ceux qui ont trait aux droits de l'enfant et aux droits des femmes qui devraient, dans tous les cas, prévaloir et être effectivement appliqués.
36. Au cours des entretiens que le Commissaire a eus à Alexandroupolis avec les membres susmentionnés de la minorité musulmane, ces derniers ont souligné à maintes reprises leur

³⁸ Voir également le Commentaire général n° 19 du Comité des droits de l'homme des Nations unies, *Protection of the family, the right to marriage and equality of the spouses (Protection de la famille, droit au mariage et égalité des époux)*, 27/07/1990, notamment, paragraphe 4, disponible sous : www.ohchr.org.

³⁹ Commission nationale grecque des droits de l'homme, *Decision on the weddings of Muslim minors officiated by Muftis in Greece (Décision sur le mariage de mineurs musulmans célébrés par les muftis en Grèce)*, 31/03/2005, disponible sous : www.nchr.gr.

⁴⁰ CEDAW, Observations finales sur la Grèce, 02/02/2007, paragraphe 33, disponible sous: www.ohchr.org.

⁴¹ Par l'arrêt 1097/2007 (16/05/2007), la Cour suprême grecque (Areios Pagos) a reconnu que la succession des Grecs musulmans concernant les biens exempts de dettes est strictement régie par la « sainte loi musulmane » et jamais pas le Code civil grec. En vertu de la « sainte loi musulmane », il n'est pas possible d'hériter, entre autres, par testament.

⁴² Voir Y. Ktistakis, *La charia et les citoyens grecs musulmans*, Athènes, Salonique, Editions Sakkoulas, 2006, pp. 117-124 (en grec).

souhait de voir prévaloir et de voir appliquer les « normes européennes » aux membres de la minorité musulmane. Durant ces entretiens, le Commissaire a eu l'impression qu'une grande partie des membres de la minorité musulmane ne veut pas être soumise, même si on leur en laisse le choix, à la charia et se féliciterait de son abolition en Grèce. Parallèlement, une telle évolution pourrait paver la voie vers l'élection directe d'un mufti par les membres de la minorité musulmane, perspective que la majorité des membres de ce groupe minoritaire semblent souhaiter.

VI. Conclusions and Recommendations

37. Le Commissaire a conscience de la complexité des questions de minorités qui se posent naturellement dans les « Etats-nations », notamment ceux de l'Europe du Sud-Est, région où différentes civilisations se sont mélangées et ont prospéré dans des contextes historiques turbulents. En maintes occasions, les Etats qui sont nés dans cette région n'ont pas réussi à considérer le pluralisme social comme un atout précieux et comme une source de développement pour tous les membres de leurs sociétés. Il est vrai que l'Histoire a façonné tous les Etats-nations passés et présents ; mais cela ne devrait toutefois pas limiter ou entraver leur développement futur.
38. Le Commissaire est fermement convaincu que la protection effective des groupes minoritaires par les Etats est une condition indispensable pour instaurer et préserver la cohésion sociale, les relations internationales pacifiques et la coopération entre tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, tel que prévu dans le Statut du Conseil de l'Europe.
39. Le Commissaire salue les mesures prises par les autorités grecques et encourage de nouvelles mesures en vue de renforcer les droits de l'homme des minorités, telles que celles portant sur l'éducation des enfants musulmans de Thrace, la mise en place d'un quota spécial de 0.5% pour l'accès à l'enseignement supérieur des étudiants issus de la minorité musulmane et l'introduction, en 2006, de l'enseignement du turc en tant que deuxième langue étrangère dans l'enseignement secondaire en Thrace.
40. Le Commissaire reste toutefois vivement préoccupé par le refus persistant des autorités grecques de reconnaître l'existence sur le territoire grec de minorités autres que la minorité « musulmane » tripartite de Thrace occidentale, malgré les recommandations formulées jusqu'à présent notamment par l'ECRI, le Comité des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et culturels et la Commission des droits de l'homme des Nations unies.
41. Le Commissaire tient à souligner dans ce contexte que toutes les obligations découlant du Traité de paix de Lausanne de 1923 ou de tout autre traité conclu au début du XX^e siècle devraient être considérées et interprétées en respectant pleinement les obligations contractées lors de la ratification des instruments de droits de l'homme européens et internationaux.
42. Le Commissaire tient à rappeler que le droit à l'auto-identification ethnique constitue un principe majeur sur lequel devrait se fonder toute société démocratique pluraliste et qu'il devrait être effectivement appliqué à toutes les minorités, qu'elles soient nationales, religieuses ou linguistiques.⁴³

⁴³ Voir également la Recommandation générale n° 8 du CERD relative à *l'identification avec un groupe racial ou ethnique particulier*, 22/08/90: De l'avis du Comité, une telle identification devrait, si rien ne vient justifier le contraire, être fondée sur l'auto-identification de l'individu concerné, disponible sous : www.ohchr.org.

43. Le Commissaire note que, comme tous les autres pays membres du Conseil de l'Europe, la Grèce est intrinsèquement pluraliste. L'existence dans le pays de groupes minoritaires, qu'ils soient « nationaux », « religieux » ou « linguistiques », devrait être considérée non pas comme un important facteur de division, mais comme un important facteur d'enrichissement de la société grecque. Le Commissaire invite instamment les autorités grecques à se montrer plus réceptives à la diversité dans leur société et à prendre les mesures qui permettront aux membres des petits groupes minoritaires existant sur leur territoire de s'auto-identifier et d'exprimer leur identité.
44. L'existence de tensions entre les membres et les groupes d'une société démocratique, telle que la société grecque, constitue un élément inhérent à son pluralisme. Toutefois, pour répondre à ces tensions, il faut s'abstenir d'adopter des mesures répressives. Comme l'a noté la Cour européenne des droits de l'homme, « le rôle des autorités (...) ne consiste pas à éliminer la cause des tensions en supprimant le pluralisme, mais à veiller à ce que les groupes concurrents se tolèrent les uns les autres ». ⁴⁴ La démocratie et la cohésion sociale se nourrissent au dialogue et à la promotion des principes des droits de l'homme auxquels les Etats membres du Conseil de l'Europe doivent effectivement adhérer.
45. Le pouvoir central, les pouvoirs régionaux et les pouvoirs locaux doivent encourager et promouvoir aussi largement que possible la tolérance ainsi que l'instauration d'un dialogue franc et ouvert entre les autorités et tous les groupes minoritaires. A cet égard, le Commissaire tient à redire qu'à son sens, la mise en place par le Gouvernement grec, d'un plan d'action national en matière de droits de l'homme serait extrêmement bénéfique ⁴⁵ ; ce plan devrait intégrer la protection des minorités et se fonder notamment sur les principes de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (FCNM) que la Grèce a signée le 22 septembre 1997.
46. Dans ce contexte, le Commissaire en appelle au Gouvernement grec pour qu'il instaure, aux échelons national, régional et local, un mécanisme consultatif qui institutionnaliserait la tenue d'un dialogue franc, ouvert et permanent avec des représentants de différentes minorités et/ou des représentants de chaque groupe minoritaire. Ces organes consultatifs devraient bénéficier d'un statut juridique clair et être à la fois inclusifs et représentatifs. ⁴⁶
47. Le Commissaire rappelle que son prédécesseur avait formulé semblable recommandation dans ses rapports de 2002 et de 2006 sur la Grèce et presse, une nouvelle fois, les autorités grecques à procéder le plus tôt possible, à la ratification de la FCNM et à la adhésion de la Charte européenne sur les langues régionales ou minoritaires de 1992. ⁴⁷ Le Commissaire est convaincu que l'incorporation de ces importants traités du Conseil de l'Europe dans la législation nationale constituera un grand pas vers le renforcement de la protection des minorités en Grèce et constituera un exemple.
48. S'agissant, en particulier, de la liberté d'association, la Cour européenne des droits de l'homme a mis en exergue que « les associations créées (en vue de) la recherche d'une identité ethnique ou (de) l'affirmation d'une conscience minoritaire sont (...) importantes pour le bon fonctionnement de la démocratie ». ⁴⁸

⁴⁴ Voir l'arrêt du 14/12/1999 dans l'affaire *Serif c. Grèce*, paragraphe 53.

⁴⁵ Voir : Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Point de vue, « Pour mettre en œuvre les droits de l'homme, il faut des plans d'action complets et concrets », 03/11/2008, disponible sous : www.coe.int/commissioner.

⁴⁶ Voir Comité consultatif de la FCNM, *Commentaire sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique ainsi qu'aux affaires publiques* 05/05/2008, paragraphes 106-119, disponible sous : www.coe.int/t/dghl/monitorings/minorities/3_FCNMdocs/PDF_CommentaryParticipation_en.pdf.

⁴⁷ Texte disponible sous : <http://conventions.coe.int/>.

⁴⁸ Voir l'arrêt de la Grande Chambre dans l'affaire *Gorzelik et autres c. Pologne*, 17/02/2004, paragraphe 92.

49. Le Commissaire rappelle les principes directeurs de la Cour européenne des droits de l'homme, selon lesquels « Une interaction harmonieuse entre personnes et groupes ayant des idées différentes est essentielle à la cohésion sociale. Il est tout naturel, lorsqu'une société civile fonctionne correctement, que les citoyens participent dans une large mesure au processus démocratique par le biais d'associations au sein desquelles ils peuvent se rassembler avec d'autres et poursuivre de concert des buts communs ... la liberté d'association est particulièrement importante pour les personnes appartenant à des minorités, y compris à des minorités nationales et ethniques... En effet, la fondation d'une association afin d'exprimer et de promouvoir l'identité d'une minorité peut aider cette dernière à préserver et à défendre ses droits ».⁴⁹
50. Inutile de dire que, conformément à l'article 11, par. 2 de la Convention européenne des droits de l'homme, les Etats gardent le pouvoir de limiter le droit à la liberté d'association. Il faut, toutefois, souligner, que, comme l'a indiqué la Cour « l'Etat doit user de ce pouvoir avec parcimonie, car les exceptions à la règle de la liberté d'association appellent une interprétation stricte, seules des raisons convaincantes et impératives pouvant justifier des restrictions à cette liberté. »⁵⁰
51. En outre, il convient de rappeler qu'en vertu de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ratifiée par la Grèce le 5 mai 1997, « dans les Etats où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion ou d'employer leur propre langue ».
52. A cet égard, il convient de rappeler que le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a précisé qu'en vertu de la disposition ci-dessus du Pacte, un Etat partie « est tenu de veiller à ce que l'existence et l'exercice de ces droits ne soient pas niés et soient protégés contre les violations. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a souligné que « bien que les droits protégés en vertu de l'article 27 soient des droits individuels, ils dépendent de la capacité du groupe minoritaire de préserver sa culture, sa langue ou sa religion. Il s'ensuit que les Etats peuvent être amenés à prendre des mesures positives en vue de protéger l'identité d'une minorité et le droit de ses membres de jouir et de développer leur culture et leur langue ainsi que de pratiquer leur religion en commun avec les autres membres de ce groupe ».⁵¹ La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales que la Grèce a signée le 22 septembre 1997, mais non encore ratifiée, contient des dispositions analogues (voir par ex. l'article 5).⁵²
53. En effet, le droit à la liberté d'association constitue une des conditions préalables fondamentales pour le fonctionnement harmonieux des sociétés démocratiques européennes qui se caractérisent par leur pluralisme intrinsèque, lequel devrait toujours aller de pair avec la tolérance et l'ouverture d'esprit.⁵³ La contribution essentielle des associations à but non lucratif, telles que les organisations non gouvernementales, au développement et à la réalisation de la démocratie et des droits de l'homme a été aussi récemment soulignée par le Comité des Ministres dans sa Recommandation

⁴⁹ Ibid. paragraphes 92-93. Voir également Comité consultatif de la FCNM, *Commentaire sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique ainsi qu'aux affaires publiques*, 05/05/2008, disponible sous : www.coe.int/t/dghl/monitorings/minorities/default_en.asp.

⁵⁰ Arrêt de la Grande Chambre dans l'affaire *Gorzelik et autres c. Pologne* du 17/02/2004, paragraphes 94-95.

⁵¹ Comité des droits de l'homme des Nations unies, Observation générale n° 23 : *Les droits des minorités*, 08/04/1994, paragraphes 6.1, 6.2, disponible sous : www.ohchr.org.

⁵² Texte disponible sous : <http://conventions.coe.int/>.

⁵³ Voir, entre autres, Cour européenne des droits de l'homme, arrêt dans l'affaire *Handyside c. Royaume-Uni* du 07/12/1976, paragraphe 49.

CM/Rec(2007)14 *relative au statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*.⁵⁴

54. Le Commissaire reste vivement préoccupé par la pratique trop restrictive des tribunaux grecs, lesquels, après avoir effectué un contrôle préventif dans ses effets, refusent d'enregistrer certaines associations conformément au Code civil, alors même que l'article 12 de la Constitution grecque interdit expressément de soumettre à « autorisation préalable » la création d'organisations et d'associations à but non lucratif. Il continue de suivre l'évolution de la situation à cet égard.
55. Plus préoccupante encore est la mesure radicale de la dissolution de l'« Association turque de Xanthe », alors que celle-ci avait été enregistrée en 1936 et fonctionnait en Grèce sous cette appellation depuis lors.
56. Le Commissaire reste vivement préoccupé par toutes les requêtes dont la Cour européenne des droits de l'homme a été saisie ainsi que par les arrêts qu'elle a prononcés à l'unanimité contre la Grèce à propos des restrictions imposées à la liberté d'association des personnes appartenant à des minorités, restrictions inutiles dans une société démocratique. Toutes ces affaires, qui n'ont pas pu être résolues rapidement à l'échelon national conformément à la jurisprudence de la Cour établie de longue date, ont contribué à alourdir encore davantage la charge de travail de cette dernière.
57. Le Commissaire en appelle aux autorités grecques pour qu'elles adoptent de toute urgence les mesures qui s'imposent en vue de permettre le fonctionnement de toutes les associations de minorités, dans le droit fil de la Convention européenne des droits de l'homme, traité ratifié par la Grèce et qui, en vertu de l'article 28, par. 1 de la Constitution grecque, prévaut sur le droit national.
58. S'agissant des personnes déchues de leur nationalité grecque en vertu de l'ancien article 19 du Code grec de la nationalité et qui demeurent en Grèce, le Commissaire salue les efforts fournis par les autorités grecques et les invite instamment à réintégrer immédiatement ces personnes dans leur nationalité. Les autorités compétentes sont invitées à accorder une attention particulière aux personnes âgées et/ou qui ne disposent pas des ressources financières suffisantes pour payer les services sociaux et médicaux dont elles ont besoin. En ce qui concerne les personnes déchues de leur nationalité qui sont restées à l'étranger et ne souhaitent pas revenir sur le territoire grec, le Commissaire en appelle aux autorités pour qu'elles examinent la possibilité pour ces personnes ou pour leurs descendants d'obtenir réparation, conformément aux principes généraux du droit international.
59. Dans ce contexte, le Commissaire en appelle aux autorités grecques pour qu'elles procèdent rapidement à la ratification de la Convention européenne sur la nationalité de 1997, du quatrième Protocole à la Convention européenne des droits de l'homme de 1963 et de la Convention des Nations Unies sur la réduction des cas d'apatridie de 1961.
60. S'agissant de la nomination des muftis et de l'application par ces derniers de la charia, le Commissaire recommande à la Grèce d'instituer un dialogue ouvert, franc et permanent avec des représentants de la minorité musulmane sur toutes les questions touchant à leur vie quotidienne et aux droits de l'homme. Toute mesure visant à résoudre les questions soulevées dans le présent rapport devrait faire l'objet de consultations préalables avec la minorité concernée et être conforme aux souhaits de la majorité de ses membres.

⁵⁴ Disponible sous : www.coe.int/t/cm. Voir également Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Conclusions du Séminaire relatif au rôle de la société civile dans la consolidation de la démocratie moderne, 14/05/2002, disponible sous : www.coe.int/commissioner.

61. Toutefois, le Commissaire tient à indiquer qu'il serait favorable au retrait de la compétence judiciaire des muftis étant donné les graves questions de compatibilité de cette pratique avec les normes internationales et européennes en matière de droits de l'homme ; il serait par conséquent également favorable à l'élection directe des muftis (uniquement en tant qu'experts du droit coranique) par les membres de la minorité musulmane, conformément à l'article 15 et aux normes établies par le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.⁵⁵ Entre-temps, les autorités grecques sont instamment invitées à prendre rapidement toutes les mesures qui s'imposent en vue de renforcer l'examen et le contrôle au fond, par les tribunaux nationaux, des décisions judiciaires prises par les muftis en vue de vérifier qu'elles sont effectivement et entièrement conformes aux normes internationales et européennes en matière de droits de l'homme.
62. Enfin, le Commissaire tient à souligner qu'il continuera de suivre de près l'évolution de la situation et qu'il entend, conformément à son mandat d'institution indépendante et impartiale du Conseil de l'Europe, prendre toutes les mesures nécessaires pour promouvoir la mise en œuvre effective des normes du Conseil de l'Europe relatives à la protection des droits de l'homme et des minorités. Le Commissaire est également prêt à engager un dialogue franc et constructif avec les autorités grecques et à leur apporter son assistance dans les efforts qu'elles déploient en vue de combler les lacunes exposées dans le présent rapport.

⁵⁵ Voir, entre autres, Comité consultatif de la FCNM, *Observation sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique ainsi qu'aux affaires publiques*, 05/05/2008, www.coe.int/t/dghl/monitorings/minorities/3_FCNMdocs/PDF_CommentaryParticipation_en.pdf.

Annexe

COMMENTS OF THE GREEK AUTHORITIES ON THE DRAFT REPORT OF THE COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS OF THE COUNCIL OF EUROPE FOLLOWING HIS VISIT TO GREECE ON 8-10 DECEMBER 2008 (ISSUE REVIEWED: HUMAN RIGHTS OF MINORITIES)

Commissioner Hammarberg's report touches upon a variety of aspects within the context of the protection of minorities. It also raises the vital question of recognition of minorities.

Based on the Commissioner's report, Greece would like to note the following:

1. Muslim minority in Thrace

Greece's policy towards the Muslim minority in Thrace is being pursued on the basis of the following paramount principles and considerations:

- Full respect for Greece's obligations under both the 1923 Treaty of Lausanne, which establishes the status of the Muslim minority in Thrace, and the contemporary universal and regional human rights treaties. In conformity with the principles of equality before the law and equal enjoyment of civil rights, the Members of the Muslim minority in Thrace enjoy the same rights and are subject to the same obligations as their fellow Christian citizens.

In almost all successive parliamentary elections held since 1927, Muslims have been elected to Parliament either with the governing party or the opposition or, in most cases, on both sides of the chamber, while Muslims participate in all the levels of the Local Administration in Thrace;

- Furthermore, positive measures, such as the two quotas (0,5%) for admission of minority students to Universities and for employment in the public sector, in accordance with modern standards in the field of minority protection, have been enacted;

- Also, all steps have been taken in order to enable members of the Muslim minority, especially women and young persons, to be beneficiaries of nation-wide programmes and projects, co-financed by the European Union, designed for vulnerable social groups, in particular on gender equality, combating racism and xenophobia, equal opportunities, access to employment and inter-cultural dialogue.

- The Muslim minority has, over the last fifteen years, reaped all the benefits of Greece's long membership in the European Union, as have all other Greek citizens. This has been, and continues to be, a tangible proof of Greece's commitment to ensure the smooth integration of the minority in the social, economic and educational fabric of the country.

2. Claims on the existence of a so-called "Macedonian" minority in Greece

There is no 'Macedonian' minority in Greece. In this regard, Greece reiterates its position, that any recommendation by UN treaty bodies and, *a fortiori*, by other monitoring mechanisms, on the protection of rights of persons claiming to belong to a "minority" cannot determine the existence of a minority group or impose on States an obligation to officially recognize a group as a "minority".

As the Grand Chamber of the European Court of Human Rights stated in the *Gorzelik v. Poland* case, “a definition [of “national minority”] would be very difficult to formulate. In particular, the notion is not defined in any international treaty, including the Council of Europe Framework Convention (see ... for example, Article 27 of the United Nations International Covenant on Civil and Political Rights, Article 39 of the United Nations Convention on the Rights of the Child and the 1992 United Nations Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities). Likewise, practice regarding official recognition by States of national, ethnic or other minorities within their population varies from country to country or even within countries.”; “ ... it cannot be said that the Contracting States are obliged by international law to adopt a particular concept of “national minority” in their legislation...”.

Within this context, it should be stressed that the non-recognition by Greece of certain groups as “minorities” is founded on solid legal and factual grounds, objective criteria and specific circumstances. At the same time, Greece fully respects the human rights of all individuals, including those who claim to belong to a “national minority”, even if this claim is unsubstantiated.

It should be noted, that in Greece, any individual who claims to belong to a distinct ethnic or cultural group is free to do so without fear of any negative consequences. Subjective claims or perceptions of a small number of individuals, which are not based on objective facts or criteria, do not establish by themselves a respective obligation of the State to officially recognize a group as a minority and to guarantee to its members specific minority rights, additional to the human rights and fundamental freedoms guaranteed by the Greek Constitution and the relevant international and regional human rights treaties.

It is worth stressing that in Greece all of its citizens enjoy the right, both in law and in practice, to freely participate in the economic, social, cultural and political life of the country. Traditional festivities and cultural events are being held regularly in the region of Florina and form integral part of the local population’s culture.

The above-mentioned festivities and events include a small group of Greek citizens, who also speak a Slavic dialect and who live in this area. Over the years, this group, which forms an integral part of the local population, has been subjected to political exploitation by entities outside Greece within a rather political context. This political approach surfaced in form of a minority-agenda propagated by only a few of this group’s members.

3. Minorities and the right to freedom of association (paras. 14-20).

In order to dismiss any misunderstandings about compliance by Greece with the right of freedom of association, it should be stressed that in Thrace a large number of Muslim minority associations and NGOs have already been registered by the competent courts and operate unimpeded, in order to protect, highlight and promote all aspects of the cultural, educational and economic life of that minority. A number of Muslim minority cultural associations have been registered by the competent courts in 2008.

In that respect, the wording of the report (para. 16) implies that there is a significant number of applications before the Court containing allegations about violations by Greece of Article 11 of the Convention. The truth is that, only three judgments of the ECHR concerning an equal number of associations have been rendered. No other applications have been communicated to the Greek authorities. At present, some of these cases are pending before the competent Greek Courts. The government is considering ways and means to implement the judgements of the ECHR.

4. Protection of minority members affected by the application of former Article 19 of the Greek Nationality Code (paras. 21-27)

The Commissioner acknowledges the concrete steps undertaken by the Greek Government in order to restore the nationality of the remaining stateless persons. He includes also in footnote no. 29 the official notification regarding the number of this group being at present less than 30.

As for the denationalised persons who have remained abroad and are not willing to return, Greece would like to stress that according to the general principles of international law the obligation to reparation results from the commission of an internationally wrongful act by the responsible State. In the present case, no decision of a judicial body has ever determined the commission of an internationally wrongful act by Greece as a result of the stripping of nationality on the basis of article 19, especially since the individuals concerned do not live in the country and have already acquired a foreign citizenship.

5. Muftis and application of the Sharia Law in Greece (paras. 28-36)

As a general remark, it is to be noted that Muftis are high ranking Muslim officials. By means of a selection procedure, in the course of which prominent Muslim personalities and theology professors are consulted, three Muftis are subsequently chosen and appointed by the Greek state, as is actually the case also in most Muslim countries. The above-mentioned procedural regulation is necessary given the judicial authority the Muftis are vested with (namely that of applying the Sharia law in matters of family and inheritance law).

At present, as the Commissioner points out, members of the minority do have the option to take their legal cases to the Civil Courts. These Courts do also review the decisions taken by the Muftis within their jurisdiction. The Greek government takes seriously into account the relative remarks of the Commissioner (para. 61) regarding the need to strengthen the substantive review and control by domestic courts.

Furthermore, having in mind the Commissioner's point of view on the one hand and, as it stands at present, the expressed preferences and visible tendencies within the majority of the Muslim minority regarding religious, social and legal matters on the other, Greece will study any possible readjustments, such as the abolition of the Sharia law, taking hereby into account the legal obligations as well as the potential changes of the wishes of the Muslim minority.