

Doc. 10961
12 juin 2006

Ratification de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par les Etats membres du Conseil de l'Europe

Rapport
Commission des questions juridiques et des droits de l'homme
Rapporteur: M. Boriss Cilevičs, Lettonie, Groupe socialiste

Résumé

La protection des minorités nationales et la promotion de leurs droits constituent l'une des plus grandes réussites du Conseil de l'Europe, à laquelle l'Assemblée parlementaire est étroitement associée. Elles contribuent à la préservation de la stabilité sociale et politique, à la sécurité démocratique, à la prévention des tensions sociales, mais également à la promotion de la diversité des cultures et des langues en Europe.

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a été ratifiée par 38 des 46 Etats membres du Conseil de l'Europe. Quatre Etats membres - la Belgique, la Grèce, l'Islande et le Luxembourg - l'ont signée mais pas ratifiée. Quatre autres Etats membres - Andorre, la France, Monaco et la Turquie - ne l'ont ni signée, ni ratifiée.

Constatant que les dernières recommandations de l'Assemblée dans lesquelles elle demandait notamment aux Etats susmentionnés de signer et/ou ratifier au plus vite et sans réserves ni déclarations la convention-cadre n'avaient pas amené de progrès substantiel en la matière, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme a jugé indispensable d'analyser les obstacles qui s'opposent à la ratification de la convention-cadre par ces Etats, de mieux cerner leurs réserves et de mieux percevoir les enjeux en cause. Les huit Etats concernés présentent en effet des positions spécifiques et des conceptions particulières et divergentes sur les minorités nationales.

La commission demande, en conséquence, au Comité des Ministres de poursuivre ses efforts pour encourager la signature et la ratification de la convention-cadre par les Etats qui ne l'ont pas fait, mais également de réexaminer la convention-cadre elle-même à la lumière de l'expérience acquise lors de sa mise en œuvre.

A. Projet de recommandation

1. L'Assemblée parlementaire rappelle sa Recommandation 1492 (2001) et sa Recommandation 1623 (2003) toutes deux relatives aux droits des minorités nationales et se félicite du rôle fondamental que la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STCE n° 157) (ci-après «convention-cadre») joue depuis maintenant huit ans dans l'amélioration de la protection des minorités en Europe et la promotion de leurs droits.
2. A ce jour, quatre Etats - la Belgique, la Grèce, l'Islande et le Luxembourg - ont signé la convention-cadre mais ne l'ont toujours pas ratifiée, et quatre autres Etats - Andorre, la France, Monaco et la Turquie - ne l'ont ni signée, ni ratifiée. L'Assemblée rappelle que dans sa Recommandation 1492 (2001), elle demandait déjà aux Etats susmentionnés de signer et/ou ratifier au plus vite et sans réserves ni déclarations la convention-cadre. Elle déplore que depuis l'adoption de sa dernière recommandation, en 2003, les progrès en matière de ratification aient été dérisoires, puisque seulement trois nouvelles ratifications – par les Pays-Bas, la Lettonie et la Géorgie – ont été enregistrées.
3. Considérant que la protection des minorités est essentielle à la préservation de la stabilité sociale et politique, à la sécurité démocratique, à la prévention des tensions sociales, mais également à la promotion de la diversité des cultures et des langues en Europe, ainsi qu'à la garantie de l'égalité pleine et effective entre les personnes, l'Assemblée réitère une nouvelle fois son appel à tous les Etats membres pour qu'ils répondent positivement aux besoins des minorités nationales et garantissent leurs droits, notamment tels qu'ils sont fixés par la convention-cadre pour la protection des minorités nationales.
4. Il est important, dans ce contexte, de rappeler que le principe d'égalité et de non-discrimination constitue un droit fondamental de la personne humaine. L'Assemblée s'étonne que seuls 13 Etats aient ratifié le Protocole n° 12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme portant (STCE n° 177) et 22 l'aient signé.
5. L'Assemblée constate qu'Andorre, la Belgique, la France, la Grèce, l'Islande, Monaco et la Turquie persistent dans leur refus de signer ou de ratifier la convention-cadre en motivant ce refus par l'affirmation qu'ils respectent le principe de non discrimination dans leur droit interne. Elle s'étonne alors qu'ils ne soient toujours pas partie au Protocole n° 12 et elle verrait dans la ratification du Protocole n° 12 par ces sept Etats une preuve de leur bonne volonté à vouloir mettre leurs actes en conformité avec leurs paroles de sorte à assurer la protection effective des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou groupes minoritaires sous l'autorité de la Cour européenne des Droits de l'Homme.
6. L'Assemblée se félicite que sa recommandation visant au rétablissement du Comité d'experts sur les questions relatives à la protection des minorités nationales (DH-MIN) ait été entendue par le Comité des Ministres et souligne le rôle important que le DH-MIN tient dans la promotion des instruments existants.
7. Par conséquent, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres de poursuivre ses efforts, pour encourager :
 - 7.1. les Etats membres qui ne l'ont pas encore fait à signer et à ratifier la convention-cadre, sans réserves ni déclarations restrictives ;
 - 7.2. les Etats membres qui ont signé mais n'ont pas ratifié la convention-cadre à la ratifier, sans réserves ni déclarations restrictives ;
 - 7.3. les Etats parties qui ont ratifié la convention-cadre en faisant des déclarations restrictives ou des réserves à retirer celles-ci.
8. Elle demande également au Comité des Ministres de poursuivre ses efforts pour encourager la ratification rapide du Protocole n° 12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme par les Etats qui n'en sont toujours pas partie.
9. L'Assemblée demande également au Comité des Ministres de réexaminer la convention-cadre et d'engager, le cas échéant, une procédure de révision à la lumière de l'expérience acquise lors de sa mise en œuvre, afin de :

- 9.1. clarifier les raisons pour lesquelles certains Etats membres ne l'ont pas signée, ou ratifiée, ou l'ont ratifiée avec des réserves ou des déclarations restrictives ;
- 9.2. rendre la convention-cadre juridiquement plus cohérente et davantage en mesure de répondre aux défis européens actuels, notamment en équilibrant les droits des minorités avec leurs obligations, et avec la protection de la diversité culturelle, la consolidation de la solidarité interculturelle, la cohésion sociale et l'unité de la nation civile.

B. Exposé des motifs

par M. Cilevičs, rapporteur

I. Introduction

1. La protection des minorités nationales et la promotion de leurs droits constituent l'une des plus grandes réussites du Conseil de l'Europe, à laquelle l'Assemblée parlementaire est étroitement associée pour en avoir initié le débat au début des années 1990.

2. La convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ci-après « convention-cadre ») a été adoptée par le Comité des Ministres le 10 novembre 1994 et ouverte à la signature le 1^{er} février 1995 ; elle est entrée en vigueur trois années plus tard, le 1^{er} février 1998. A ce jour, la convention-cadre a été ratifiée par 38 des 46 Etats membres du Conseil de l'Europe. Quatre Etats - la Belgique, la Grèce, l'Islande et le Luxembourg - l'ont signée mais toujours pas ratifiée. Quatre autres Etats - Andorre, la France, Monaco et la Turquie - ne l'ont ni signée, ni ratifiée¹.

3. L'Assemblée a toujours été animée d'une démarche claire, qu'elle a exprimée dans plusieurs recommandations, et en dernier lieu dans la Recommandation 1492 (2001) et la Recommandation 1623 (2003), en considérant que la ratification et la mise en œuvre concrète de la convention-cadre sont le préalable indispensable à une meilleure protection des minorités nationales en Europe. Elle soutient l'idée que la convention-cadre doit devenir un instrument véritablement universel et que tous les Etats membres du Conseil de l'Europe doivent en être partie. Cependant, plusieurs problèmes sont apparus avec le temps, qui risquent de miner à terme l'efficacité de l'instrument : d'une part, le tassement dans le nombre des ratifications (depuis l'adoption de la dernière recommandation de l'Assemblée, en 2003, on a enregistré trois nouvelles ratifications à peine), et d'autre part, le fait que les déclarations formulées par certains Etats parties sont interprétées comme de véritables réserves.

4. Constatant que les dernières recommandations n'avaient pas amené de progrès substantiel en la matière et qu'il était regrettable qu'un certain nombre Etats membres du Conseil de l'Europe aient constamment éludé la question de la ratification de la convention-cadre, il m'a semblé important de remettre la question à l'ordre du jour. Aussi ai-je pris en 2004 l'initiative d'une nouvelle proposition de résolution². Le 8 octobre 2004, la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme en a été saisie pour rapport. Celle-ci m'a désigné rapporteur le 18 novembre 2004.

5. Il me paraît important que l'Assemblée, trois années après son dernier rapport sur la question, réaffirme à nouveau sa position de principe de faire de la convention-cadre un instrument réellement universel dans tous les pays d'Europe et en poursuive l'effort de promotion en invitant une nouvelle fois les Etats membres du Conseil de l'Europe qui ne l'ont pas encore fait à la ratifier sans plus tarder.

6. Poursuivre la réflexion sur cette question n'est pas chose aisée. En effet, on fait face à huit Etats membres du Conseil de l'Europe qui n'ont pas signé ou ratifié la convention-cadre et qui présentent des positions spécifiques et des conceptions particulières et divergentes sur les minorités nationales. Il s'est donc révélé indispensable d'examiner les raisons pour lesquelles ces Etats hésitent encore à ratifier la convention-cadre, ce, afin de leur offrir, le cas échéant, toute l'aide dont ils ont besoin pour accélérer sa ratification.

7. La démarche vise à mieux percevoir les enjeux en cause et, tout particulièrement, à analyser les obstacles qui s'opposent à la ratification de la convention-cadre dans les Etats qui n'en sont toujours pas partie, à permettre de mieux cerner les réserves manifestées par ces pays, et à déterminer ce que les Etats peuvent entreprendre pour accélérer le processus de la ratification.

8. A cette fin, la commission a décidé le 27 janvier 2005 d'adresser un questionnaire aux délégations parlementaires nationales des Etats n'ayant pas ratifié la convention-cadre (voir annexe II). Elle a également décidé de tenir une audition sur la question ; cette audition a eu lieu le 22 novembre 2005³.

¹ <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=157&CM=7&DF=6/9/2006&CL=FRE>

² Doc 10289.

³ Voir le programme de l'audition en annexe II. Le procès-verbal de l'audition [doc. AS/Jur (2005) 57] a été approuvé et déclassifié, et est disponible sur demande auprès du secrétariat.

II. Analyse des obstacles qui s'opposent à la ratification de la convention-cadre

9. A ce jour, huit Etats membres du Conseil de l'Europe ne sont pas partie à la convention-cadre : la Belgique, la Grèce, l'Islande et le Luxembourg l'ont signée mais non ratifiée ; Andorre, la France, Monaco et la Turquie ne l'ont ni signée, ni ratifiée.

10. Il convient de noter que ces Etats, à l'exception d'Andorre et de Monaco, étaient membres du Conseil de l'Europe lors de son adoption à l'unanimité par le Comité des Ministres (le 10 novembre 1994); ils ont participé au processus d'élaboration de la convention-cadre et ont donc voté en faveur de son adoption.

11. Lorsque la commission a décidé d'adresser un questionnaire aux délégations parlementaires nationales des Etats n'ayant pas ratifié la convention-cadre, onze Etats étaient alors concernés (la Géorgie, la Lettonie et les Pays-Bas ont, depuis, ratifié la convention-cadre). La commission a reçu les réponses de huit délégations : Andorre, la Belgique, la France, la Grèce, la Lettonie, le Luxembourg, Monaco, les Pays-Bas. Je tiens naturellement à exprimer ma vive gratitude à ces délégations, tout en regrettant que les délégations de la Géorgie, de l'Islande et de la Turquie, pourtant relancées à deux reprises, n'aient pas jugé utile de m'adresser leur réponse.

12. Analyser la question de la ratification de la convention-cadre, c'est dépasser la perspective réductrice qu'il n'y a que deux catégories Etats : ceux qui l'ont ratifiée et ceux qui ne l'ont pas ratifiée. Ainsi, en ce qui concerne les quatre Etats ayant signé la convention-cadre mais ne l'ayant pas ratifiée, on s'interrogera sur les raisons pour lesquelles le processus de ratification dans les Etats concernés a été interrompu et dure depuis plusieurs années. En ce qui concerne les Etats qui n'en sont pas même signataires, on identifiera la problématique spécifique des micro Etats ; d'autres Etats plus vastes et à la population bien plus nombreuse avancent soit l'argument de leur statut constitutionnel, soit l'argument qu'il n'existe pas de minorités nationales sur leur territoire ou bien encore qu'ils développent une politique d'intégration des différents groupes de population, en s'attachant à promouvoir le principe de non discrimination.

13. Enfin, le présent rapport étant basé sur les réponses obtenues au questionnaire ainsi que sur les interventions lors de l'audition organisée par la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme le 22 novembre 2005, il ne contient pas d'informations substantielles et détaillées sur la situation dans les pays en question. Le rapporteur invite donc le lecteur à se reporter aux rapports adoptés par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), lesquels passent en revue les problèmes de discrimination existants dans les pays concernés, y compris à l'égard des minorités nationales⁴.

i. France, Grèce, Turquie

14. Ces trois Etats - la France, la Grèce, la Turquie - présentent des similitudes : d'une part, par leur système constitutionnel et juridique et, d'autre part, parce qu'ils ne reconnaissent pas l'existence de minorités nationales sur leur sol.

a. la France : l'argument constitutionnel de l'indivisibilité de la nation

15. Tant dans sa réponse au questionnaire que lors de l'audition, la position de principe de la France a été clairement énoncée : la France ne reconnaît pas l'existence de groupes minoritaires disposant de droits opposables dans son ordre juridique. Cet ordre repose sur des principes ancrés dans l'histoire et fixés par la constitution :

- le principe de l'égalité de droits des citoyens devant la loi, qui implique la non discrimination,
- le principe de l'unité et de l'indivisibilité de la nation, qui figurent à l'article 2 de la constitution, et porte à la fois sur le territoire et la population,
- le principe de l'indivisibilité de la souveraineté.

16. Il existe une conception du vivre ensemble qui implique la reconnaissance de la non discrimination et la protection de l'égalité entre les citoyens. Il n'y a donc pas de reconnaissance de droits collectifs au profit de groupes. La France considère que l'application des droits de l'homme à tous les ressortissants d'un Etat, dans l'égalité et la non discrimination, apporte à ceux-ci, quelle que soit leur situation, la protection pleine et entière à laquelle ils peuvent prétendre.

⁴ Voir le site Internet de l'ECRI, et les rapports pays-par-pays : http://www.coe.int/T/F/Droits_de_l%27homme/Ecri/1-ECRI/2-Pays-par-pays/

17. L'ordre constitutionnel français constitue donc un obstacle à la ratification de la convention-cadre. La France ne peut adhérer à des instruments juridiques internationaux qui reconnaissent l'existence ou permettent d'identifier un groupe du fait de sa race, de sa religion, de son sexe, de son appartenance ethnique etc. Lorsque la question de la signature et de la ratification par la France de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires s'est posée, le Conseil Etat a rendu un avis en 1995 en rappelant les principes de l'unité de la nation, de l'indivisibilité de la République, et celui selon lequel le peuple français est composé de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 9 mai 1991 sur la loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse, a rappelé les deux piliers de l'ordre juridique français. S'agissant d'une disposition de la loi mentionnant le peuple corse comme composante du peuple français, il a reconnu que « *le concept juridique de "peuple français" a valeur constitutionnelle* ». Le caractère indivisible de la République rejait sur celle du peuple français qui ne peut comprendre en son sein des peuples reconnus en tant que tels.

18. Aux termes des explications données, il existerait donc tout un système juridique cohérent qui empêche la France de ratifier la convention-cadre. En droit interne, plusieurs dispositions de la convention-cadre ne peuvent être applicables. L'article 2 de la constitution stipule que « la langue de la République est le français ». C'est donc la seule langue officielle. De la même manière, la France est une république laïque ; la religion n'a pas à envahir l'espace public et est strictement cantonnée à l'espace privé. Une minorité en France ne peut pas réclamer l'application d'un régime spécifique. C'est en fait un système protecteur pour tous, tant pour la majorité que pour tous ceux qui appartiennent à des groupes minoritaires différents ou qui sont en rupture avec ce groupe.

19. Pour autant, la France est partie aux instruments internationaux prohibant la discrimination : le Pacte international sur les droits civils et politiques, la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, et elle s'est dotée d'un arsenal juridique de lutte contre la discrimination sous toutes ses formes. Elle a mis en place des systèmes dérogatoires fondés sur le sexe, la langue ou l'origine ethnique par des mesures spécifiques qui dérogent à l'application de la règle de la non discrimination et du principe de l'égalité. Plusieurs mesures spécifiques ont ainsi été mises en œuvre dans le domaine scolaire. La loi du 30 décembre 2004 a mis en place une haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité. Des dispositions de cette même loi sont également consacrées à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, transposant ainsi la directive communautaire n° 200 0/43 du 29 juin 2000.

20. La France a conscience de ne répondre qu'à la moitié des exigences de la convention-cadre, mais par sa législation, elle met bel et bien en œuvre le principe de non discrimination qui sous tend la convention-cadre. Au final, le système français est très protecteur des droits des personnes. Le système juridique français est très cohérent, mais ne correspond pas du tout à l'esprit de la convention-cadre. Sauf à élaborer une refonte radicale du système constitutionnel, il est vraisemblable que la France ne la ratifiera jamais.

b. la Grèce : privilégier l'approche de la non discrimination définie dans les instruments de l'Union européenne

21. Tant dans sa réponse au questionnaire qu'au cours de l'audition tenue en novembre 2005, les autorités grecques ont tenu à rappeler que le cadre constitutionnel et législatif grec est pleinement conforme aux principes fondamentaux fixés dans les instruments internationaux, y compris la convention-cadre. Il n'existe, selon la réponse de la délégation parlementaire grecque, « *aucun obstacle de nature constitutionnel, juridique ou politique à la ratification de la convention-cadre par le parlement* », et celle-ci se montre donc optimiste quant aux chances de voir la convention-cadre ratifiée dans un avenir proche.

22. La constitution grecque reconnaît pleinement les principes de l'égalité devant la loi et de la non discrimination ; ses articles 4 et 5 interdisent la discrimination basée sur l'appartenance à une minorité. Plusieurs lois existent qui ont pour objet la préservation et la promotion de la religion, la langue et l'héritage culturel des groupes minoritaires. Le traité de Lausanne de 1923 reconnaît aux membres de la minorité musulmane sur le territoire grec des droits concernant la religion, la langue et l'éducation qui, sur certains points, vont au-delà de ceux envisagés dans la convention-cadre. La législation en vigueur assure la promotion et la protection des droits des minorités, prévoyant même des mesures de discrimination positive notamment dans le domaine de l'éducation. Les personnes ayant une identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse spécifique jouissent de la liberté de pensée, de conscience, d'expression, de réunion, d'association, etc, sans restrictions. La pratique est elle-aussi en accord avec les obligations internationales de respect des droits de l'homme fondamentaux, puisqu'il existe des médias électroniques et des organes de presse en langue turque par exemple.

23. Lors de l'audition organisée le 22 novembre 2005, les représentants du gouvernement grec ont insisté sur l'approche actuellement suivie, qui vise à renforcer le cadre législatif pour assurer le respect strict du principe de non discrimination. Deux directives de l'Union européenne relatives à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (2000/43/EC), et à l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (2000/78/EC) ont été intégrées en droit grec en 2005. La nouvelle législation vise à mettre en œuvre le principe d'égalité de traitement quels que soient l'origine raciale ou ethnique, les convictions religieuses ou autres, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ; elle établit également des institutions de promotion de l'égalité de traitement.

24. Le gouvernement grec considère que le type de protection offert par le droit communautaire est bien plus substantiel pour les personnes concernées, d'une part parce qu'il aborde le problème le plus fondamental auquel les membres des groupes minoritaires sont confrontés - la discrimination – et d'autre part parce que le contrôle inflexible des organes communautaires garantit effectivement l'adoption dans les délais des législations nationales pertinentes, ainsi que leur mise en œuvre. Par ailleurs, les représentants grecs à l'audition ont souligné que cette approche plus large permettait d'intégrer la problématique des nouvelles minorités dont les membres, en Grèce, constituent une proportion de la population autrement plus importante que les personnes se réclamant de groupes minoritaires.

c. la Turquie : promouvoir l'application du principe de non discrimination fixé dans la Convention européenne des Droits de l'Homme

25. Il est regrettable que la délégation parlementaire turque n'ait pas répondu au questionnaire adressé aux Etats n'ayant pas ratifié. Toutefois, la délégation était représentée à l'audition organisée en novembre 2005 et elle a donc eu l'occasion de faire valoir son point de vue. Celui-ci est très proche de la position exprimée par la délégation grecque, en se réclamant de l'application du principe de non discrimination fixé dans la Convention européenne des Droits de l'Homme. Ses représentants ont également pointé du doigt la lacune fondamentale de la convention-cadre, laquelle, en se focalisant sur les seules minorités nationales, ne fait aucun cas des nouvelles minorités, issues de l'immigration. De leur point de vue, il est surtout primordial de promouvoir et protéger les droits des millions de citoyens turcs qui vivent en Europe occidentale, et pour lesquels la convention-cadre est sans objet.

26. On rappellera donc ici la position de l'Assemblée telle qu'exprimée dans la Résolution 1380 (2004) sur le respect par la Turquie de ses obligations et engagements, dans laquelle elle invite la Turquie à ratifier la convention-cadre.⁵

ii. Andorre et Monaco : le cas de micro-Etats où la population autochtone est minoritaire dans son propre pays.

a. Andorre

27. Les Andorrans sont dans une situation d'infériorité numérique dans leur propre pays. Entre 1940 et 2004, la population en Andorre a été multipliée par 18, mais la population andorrane par huit seulement. Aucun autre Etat en Europe n'a connu une telle évolution. En 1940, la population du pays se répartissait entre 83 % d'Andorrans et 17 % d'étrangers ; en 2004, elle se répartit entre 37 % d'Espagnols, 35 % d'Andorrans, 12 % de Portugais, 6,6 % de Français, etc. En Andorre, le catalan, « langue officielle de Etat », est en situation de faiblesse, en seconde place, quant à son usage, derrière la langue espagnole. En raison de la spécificité du cas andorran, l'examen de la convention-cadre s'inscrit dans un processus à long terme.

28. Andorre ne reconnaît l'existence d'aucune minorité sur son territoire et par conséquent ne prévoit ni ne reconnaît dans sa constitution ou sa législation de droits spécifiques aux minorités nationales. La délégation andorrane a fourni une réponse extrêmement détaillée au questionnaire, dont il découle que la législation et la pratique garantissent le plein respect des principes fondamentaux énoncés par la convention-cadre. Le principe d'égalité devant la loi, l'interdiction de la « discrimination pour des raisons de

⁵ Voir le paragraphe 21 de la résolution 1380 (2004) : « L'Assemblée estime cependant que les premiers pas ont été accomplis pour reconnaître des droits culturels aux membres de différents groupes ethniques, notamment à la population d'origine kurde. La Constitution a été révisée et n'interdit plus l'usage d'autres langues que le turc ; il est maintenant possible d'ouvrir des écoles de langues pour étudier la ou les langues kurdes et des émissions de radio ou de télévision en langue kurde sont aujourd'hui autorisées, de même que le droit pour les parents de choisir un prénom kurde pour leur enfant. L'Assemblée encourage vivement les autorités turques à continuer de promouvoir la diversité culturelle et linguistique, et espère que les mesures qui seront prises auront un impact concret sur la vie quotidienne des populations concernées, notamment en ce qui concerne l'accès à la justice et à l'administration, et l'organisation des soins de santé. »

naissance, de race, de sexe, d'origine, d'opinion ou de tout autre condition personnelle ou sociale », et le devoir des pouvoirs publics de promouvoir l'égalité et la liberté des individus réelle et effective figurent à l'article 6 de la constitution. La constitution andorrane garantit la liberté d'opinion, de religion, et de culte, la liberté d'expression, de communication et d'information, la liberté de réunion et de manifestation pacifique et la liberté d'association ; ces droits sont librement exercés par les étrangers légalement résidents en principauté. La loi de radiodiffusion publique énonce parmi les principes généraux du service public de radio et de télévision « le respect des principes d'égalité et de non discrimination en raison de la naissance, de la race, du sexe ou tout autre circonstance personnelle ou sociale ». Concernant la question linguistique, la loi d'utilisation de la langue officielle du 16 décembre 1999 est pleinement compatible avec les dispositions de la convention-cadre. Il en est de même de la législation andorrane en matière de droits éducatifs et culturels, qui promeut, par exemple, la connaissance de la langue catalane, langue officielle, et des langues étrangères – espagnol, français, anglais.

b. Monaco

29. Aux termes de la réponse monégasque au questionnaire adressé par la commission aux Etats n'ayant pas ratifié la convention-cadre, « *la question de l'adhésion éventuelle de Monaco à cette convention ne revêt pas, pour le gouvernement princier, un caractère prioritaire, des minorités nationales au sens de la convention n'existant pas sur le territoire de la principauté* ». Monaco n'a pas de minorité nationale ; tout au contraire, ce sont ses 7.500 citoyens qui constituent la minorité dans leur propre pays. Ainsi que l'ont rappelé les représentants de Monaco à l'audition de novembre 2005, il faut bien avoir à l'esprit que les monégasques sont une minorité dans leur propre pays. A l'heure actuelle, il n'y a pas de débat interne engagé sur ces questions à Monaco.

30. Il est intéressant de noter que, dans l'Avis n° 250 (2004) sur la demande d'adhésion de la Principauté de Monaco au Conseil de l'Europe, aucun engagement exigeant de Monaco qu'il ratifie la convention-cadre n'y figure. Les autorités se sont, toutefois, déclarées prêtes à reprendre l'examen de la question et les discussions avec le Conseil de l'Europe à plus longue échéance.

iii. Le cas spécifique de la Belgique

31. Pour la Belgique, on le sait, la question de la signature et de la ratification de la convention-cadre constitue un dossier sensible. Cette question a déjà été traitée par l'Assemblée dans un rapport très complet présenté par M^{me} Nabholz-Haidegger en 2002 au nom de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme⁶, qui contient des développements détaillés et précis sur la situation institutionnelle et linguistique de la Belgique.

32. La Résolution 1301 (2002) sur la protection des minorités en Belgique recommande que « *le royaume de Belgique et ses assemblées législatives compétentes (y compris celles des régions et des communautés) ratifient la convention-cadre sans plus tarder, dans un esprit de tolérance, en veillant à ce que toutes les minorités identifiées par l'Assemblée soient dûment reconnues comme telles, à la fois au niveau de Etat et au niveau régional, et s'abstiennent de faire une réserve incompatible avec le contenu de la convention-cadre* ; », en notant qu'« [i]l incombe tout particulièrement aux Etats fondateurs du Conseil de l'Europe de s'acquitter des obligations auxquelles ils soumettent les nouveaux Etats membres ».

33. Dans ce dossier, l'Assemblée avait été, en outre, saisie le 29 avril 2004 d'une pétition *sur les effets de la non-ratification par la Belgique de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales*. Le 13 décembre 2004, le Bureau, considérant les propositions de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, qui avait examiné préalablement la question lors de sa réunion du 18 novembre 2004, décida de renvoyer la question principale soulevée dans la pétition à la commission de manière à ce qu'elle la traite dans le cadre du présent rapport.

34. Le cas de la Belgique est spécifique, car elle repose sur un système complexe et sophistiqué de mécanismes d'équilibres entre les entités régionales, locales et fédérales, fruit d'une longue recherche de compromis. La convention-cadre réclame donc un examen tout en souplesse. En effet, pour que la convention-cadre s'applique en Belgique dans l'ordre interne de ses entités, l'assentiment de toute les assemblées parlementaires (de Etat fédéral comme des entités fédérées) est requis, une fois ratifiée par le gouvernement fédéral. Il existe donc des craintes que la ratification ne casse ces compromis et mette en danger le fragile équilibre qui existe.

⁶ Voir Doc. 9536 sur *la protection des minorités en Belgique*, et la Résolution 1301 (2002) ; voir également le rapport présenté par Mme Cliveti sur *L'accès aux soins et les problèmes linguistiques dans la région de Bruxelles-Capitale en Belgique* (Doc. 10648) et la Résolution 1469 (2005).

35. A la base de la réticence de la Belgique de ratifier la convention-cadre et de la réserve qu'elle a faite lors de sa signature, il y a sa crainte que le principe de territorialité, qui constitue le principe organique de la structure fédérale belge, soit incompatible avec la convention-cadre. Ce principe implique, d'une part, la division de la Belgique en quatre zones linguistiques, dont trois sont unilingues (néerlandophone, francophone et germanophone) et une bilingue (Bruxelles-Capitale), sur lesquelles sont délimitées les deux types de sous-Etats – communautés et régions – et, d'autre part, qu'en principe tous les actes publics dans les zones unilingues soient mis en œuvre uniquement dans la langue de cette zone. A l'exception de la zone bilingue de Bruxelles-Capitale où le néerlandais et le français sont sur un pied d'égalité, et de la reconnaissance de 27 communes à facilités pour les minorités linguistiques, le choix a été fait en faveur de zones linguistiques homogènes et de l'assimilation des minorités linguistiques. Le principe territorial a été reconnu comme valide par la Convention européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire linguistique belge et dans l'affaire *Mathieu-Mohin et Clerfayt contre Belgique* (1987).

36. La Belgique a signé la convention-cadre le 31 juillet 2001 et qu'au moment de la signature, elle a déposé une réserve qui stipule que « (...) la convention-cadre s'applique sans préjudice des dispositions, garanties ou principes constitutionnels et sans préjudice des normes législatives qui régissent l'emploi des langues. (...) La notion de minorité nationales sera définie par la conférence interministérielle de politique étrangère (CIPE) ».

37. Lors de l'audition organisée en novembre 2005, le représentant de la Belgique a informé les membres de la commission de l'Etat d'avancement des travaux de la CIPE. La CIPE a créé un comité d'experts, fin 2001, chargé d'étudier la question. Elle a remis son rapport à la CIPE en juillet 2003. Ce rapport comporte deux positions communes, d'une part celle des experts francophones et germanophones, et d'autre part celle des experts néerlandophones. La CIPE a examiné ce rapport le 15 mars 2005, et a constaté l'existence, dans le rapport, de plusieurs points de convergence, concernant notamment un concept commun de minorité nationale, la constatation que la Recommandation 1201 (1993), établissant les cinq critères de la définition de minorité nationale, et la Résolution 1301 (2002) relative à la protection des minorités en Belgique constituent une base de référence commune, ainsi que la reconnaissance du fait que les Etats parties à la convention-cadre disposent d'une certaine marge de manœuvre et d'interprétation. Les divergences qui subsistent au sein du groupe de travail concernent en fait moins les définitions elles-mêmes que leur application au niveau des situations spécifiques de la Belgique. Le président de la CIPE a conclu la réunion de mars 2005 en chargeant le groupe de travail de la rédaction d'un rapport final, rédigé de manière techniquement précise et aussi neutre que possible, basé sur les constatations précitées et notamment sur celles qu'un nombre de gouvernements régionaux et communautaire souhaitent créer des conditions pour la ratification ; qu'un gouvernement régional et communautaire ne souhaite pas le faire à ce stade ; qu'il existe un consensus en ce qui concerne certaines définitions techniques. Le groupe de travail devrait déposer probablement son rapport final au courant du premier semestre 2006, permettant à la CIPE de faire des suggestions quant au suivi à donner par le Royaume de Belgique à la convention-cadre.

38. Ainsi que cela a été souligné lors de l'audition, la Belgique a ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dont l'article 27 qui concerne les droits des minorités a un effet direct. Cet effet direct a été implicitement confirmé par la Cour d'arbitrage de Belgique (cour constitutionnelle) en décembre 1994 (affaire n° 90/94) et en octobre 1996 (affaire n° 54/96)⁷. La Belgique a également adopté en 1992 la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 47/135 du 18 décembre 1992. Elle a également signé, en tant Etat participant à la réunion de la conférence sur la dimension humaine de la CSCE de juin 1990 le « Document de Copenhague », qui contient dans sa section IV des engagements des Etats participants concernant les droits des minorités. La Belgique a signé la Charte de Paris pour une Nouvelle Europe de novembre 1990, dans laquelle les Etats participants s'engagent à améliorer la situation des minorités nationales et qui reconnaît que les droits des personnes appartenant aux minorités nationales doivent être pleinement respectés, en tant que partie des droits de l'homme universel.

39. Dans sa réponse au questionnaire, la délégation parlementaire belge considérait que « à la lumière de ces éléments et compte tenu du climat politique actuel, il est difficile de déterminer précisément le délai dans lequel la Belgique pourrait ratifier la convention-cadre ». Les autorités belges assurent mettre tout en

⁷ La Cour d'arbitrage de Belgique a affirmé dans l'affaire n° 54/96 du 3 octobre 1996 qu'il « appartient à chaque législateur, dans les limites de sa compétence, d'assurer la protection des minorités garantie entre autres par l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. ».

œuvre pour donner à la question de la ratification de la convention-cadre une réponse appropriée et consensuelle.

iv. *Le Luxembourg*

40. La réponse adressée par la délégation luxembourgeoise précise que le Luxembourg ne connaît pas de minorités nationales. La constitution luxembourgeoise prévoit dans son article 10 bis le principe de l'égalité des Luxembourgeois devant la loi.

41. Le Luxembourg est un pays de facto multiculturel. 39% des résidents ne sont pas des citoyens luxembourgeois. Une loi de 1984 reconnaît le luxembourgeois comme la langue nationale et l'existence de deux autres langues officielles, le français et l'allemand.

42. La délégation parlementaire précise que le pays pratique « *une politique de promotion de l'esprit de tolérance et du dialogue interculturel, tout en veillant à préserver les éléments essentiels d'identité de chaque personne que sont sa religion, sa langue, ses traditions et son patrimoine culturel* », ainsi qu'une « *politique de lutte contre toute discrimination en raison de l'identité ethnique, culturelle et religieuse des personnes résidentes sur son territoire.* »

v. *L'Islande*

43. Comme je l'ai précisé ci-dessus, la délégation islandaise n'a pas jugé utile d'adresser de réponse au questionnaire, ni d'ailleurs de participer à l'audition organisée par la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme en novembre 2005. Il m'est donc délicat d'avancer une explication sur les raisons qui s'opposent à la ratification de la convention-cadre par l'Islande. Une raison pourrait être, bien sûr, que l'Islande constitue un pays homogène sur les plans linguistique et ethnique.

III. Promouvoir la convention-cadre auprès des Etats réticents

44. La convention-cadre pour la protection des minorités nationales, élaborée et adoptée au sein du Conseil de l'Europe, est le tout premier instrument juridiquement contraignant consacré à la protection des minorités nationales. Son importance pour la fixation de normes dans le domaine de la protection des minorités en fait aujourd'hui un instrument véritablement indispensable. Aussi est-il utile dans le cadre du présent rapport de souligner une nouvelle fois toute l'importance que revêt cet instrument novateur dans le domaine de la protection des minorités et de la promotion de leurs droits.

45. Plusieurs arguments peuvent donc être utilisés pour convaincre les huit Etats concernés de ratifier :

i. *la convention-cadre pour la protection des minorités nationales: un cadre de référence irremplaçable*

46. La convention-cadre est le premier instrument multilatéral juridiquement contraignant qui traduit en principes juridiques les engagements politiques que les Etats ont pris dans d'autres cadres (CSCE) pour assurer la protection des minorités nationales. La convention-cadre est d'une importance considérable non seulement sur le plan de ces principe, mais également parce qu'elle constitue un cadre juridique de référence pour la mise en œuvre de législations et de politiques concernant les minorités nationales par les Etats.

a. *Importance de la Convention-cadre*

47. L'importance de la convention-cadre, en tant qu'instrument essentiel du système de protection des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, a été réaffirmée de façon vigoureuse et systématique par l'Assemblée dans de nombreux textes. La Déclaration du Sommet de Vienne, en appelant le Comité des Ministres à élaborer une convention-cadre, indiquait que les minorités nationales « doivent être protégées et respectées afin de contribuer ainsi à la stabilité et à la paix ». Le préambule de la convention-cadre note que « les bouleversements de l'histoire européenne ont montré que la protection des minorités nationales est essentielle à la stabilité, à la sécurité démocratique et à la paix du continent ». L'article 1 explique ensuite que « [l]a protection des minorités nationales et des droits et libertés des personnes appartenant à ces minorités fait partie intégrante de la protection internationale des droits de l'homme et, comme telle, constitue un domaine de la coopération internationale ». Les questions relatives aux minorités restent des questions très sensibles à l'intérieur de la plupart sinon de la totalité des Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi qu'au niveau multilatéral, à l'intérieur de plusieurs groupes Etats et, par conséquent, demeurent un sujet de préoccupation légitime du Conseil de l'Europe.

48. La convention-cadre contient des dispositions visant à assurer l'application des principes fondamentaux des droits de l'homme à la situation particulière des minorités, et notamment :

- l'égalité devant la loi et le droit à une protection égale de la loi ;
- la protection contre la discrimination ;
- la promotion des conditions nécessaires au maintien et au développement de la culture minoritaire et l'interdiction de l'assimilation forcée ;
- la tolérance et le dialogue interculturel ;
- les droits de réunion et d'association, la liberté d'expression et de pensée, la liberté de conscience et de religion ;
- le droit à l'éducation, en particulier dans la langue minoritaire ;
- les droits et libertés linguistiques, notamment en ce qui concerne les noms de personne et les toponymes, ainsi que dans les contacts avec les autorités administratives ;
- le droit à une participation efficace à la vie culturelle, sociale et économique et aux affaires publiques ;
- l'interdiction de modifier les proportions de la population dans les aires géographiques où résident des personnes appartenant à des minorités nationales dans le but de porter atteinte aux droits et libertés découlant des principes énoncés dans la convention-cadre ;
- le droit à établir des contacts au-delà des frontières, notamment avec des personnes ayant en commun une même identité minoritaire ou un patrimoine culturel.

49. Si l'on se réfère aux réponses données par les huit Etats qui ne sont pas parties à la convention-cadre, force est de constater que tous respectent d'ores et déjà, dans leur législation et leur pratique, les principes sus énumérés. On comprend mal en quoi ceux-ci constituent en eux-mêmes un obstacle à la ratification par ces Etats.

b. Prise en compte des intérêts des Etats

50. Les intérêts des Etats sont pris en compte dans certaines dispositions de la convention-cadre :

- l'obligation pour les personnes appartenant aux minorités nationales de respecter la législation nationale ;
- la stipulation selon laquelle rien dans la convention-cadre ne peut être interprété «comme impliquant pour un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte contraire aux principes fondamentaux du droit international et notamment à l'égalité souveraine, à l'intégrité territoriale et à l'indépendance politique des Etats » ;
- l'affirmation que les droits et libertés découlant des principes énoncés dans la convention-cadre, dans la mesure où ils ont leur pendant dans la Convention européenne des Droits de l'Homme et ses protocoles, doivent être entendus conformément à ces derniers.

c. Un mécanisme de suivi basé sur le dialogue

51. Les Etats parties à la convention-cadre participent, dans le cadre du mécanisme de suivi mis en place, à un processus de coopération et de dialogue à plusieurs niveaux avec le Comité consultatif et le Comité des Ministres.

52. Le Comité consultatif est un organe totalement indépendant ; aucune considération politique n'entre en jeu, pas plus qu'il ne fait deux poids, deux mesures. Il comprend actuellement dix-huit membres ayant des compétences reconnues dans le domaine de la protection des minorités nationales, qui servent à titre individuel et doivent faire preuve d'impartialité.

53. La position des autorités de Etat concerné est prise en compte à tous les niveaux de la procédure : dans le rapport national qui est examiné par le Comité des Ministres, dans l'avis adopté par le Comité consultatif, et bien sûr dans les commentaires qu'il formule éventuellement et qui sont également examinés par le Comité des Ministres avant que celui-ci formule ses conclusions et adopte, le cas échéant, des recommandations à l'intention de Etat partie. Ces recommandations n'ont pas un caractère obligatoire. Il est intéressant de relever que dans la quasi-totalité des cas, le Comité des Ministres suit l'avis du Comité et en reprend les points et les recommandations. Les avis adoptés par le Comité consultatif sont précis et détaillés et constituent une base sérieuse de travail pour les Etats dans la mise en œuvre de la convention-cadre.

54. Ce mécanisme peut être globalement considéré comme un processus continu de dialogue constructif, facilité par le Comité consultatif et soutenu par le Comité des Ministres.

ii. l'argument de la flexibilité et de la souplesse

55. Bien que constituant l'instrument le plus systématique dans le domaine de la protection des droits des minorités, la convention-cadre offre aux parties contractantes un certain degré de flexibilité quant à son application. La flexibilité est l'essence même de la convention-cadre, puisqu'elle fixe un ensemble de principes qui peuvent être appliqués de manière diverse par les Etats parties. Une marge d'appréciation est donc laissée aux Etats parties et il en résulte qu'il n'existe pas de modèle unique de protection des minorités nationales.

a. Flexibilité quant au champ d'application

56. La convention-cadre ne contient aucune définition de la notion de « minorité nationale ». C'est pourquoi plusieurs Etats, dont l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, l'Estonie, la Lettonie le Liechtenstein, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, la Slovaquie, la Suisse et l'ex-République yougoslave de Macédoine, ont effectué une déclaration interprétative lors de la signature de la convention-cadre ou de sa ratification. Ces déclarations sont essentiellement de trois types : celles qui donnent une définition générale de la notion de « minorité nationale », celles qui énumèrent les groupes devant être considérés comme « minorités nationales » et celles qui affirment qu'il n'existe aucune minorité nationale sur le territoire de Etat en question. On retrouve cette souplesse dans la terminologie linguistique, qui est également un autre aspect de cette marge d'appréciation laissée aux Etats, puisqu'ils utilisent indifféremment les termes de « minorités », « communautés » et « groupes ».

57. Cette latitude, cependant, bien que constituant un élément de la flexibilité générale de la convention-cadre, est soumise à certaines limites, conformément aux principes du droit international sur l'interprétation des traités. Comme indiqué par le Comité consultatif :

« [e]n l'absence d'une définition dans le texte même de la Convention-cadre, les Parties doivent déterminer le champ d'application personnel qu'elles accordent à la Convention-cadre à l'intérieur de leur pays (...) Si les Etats parties possèdent à cet égard une marge d'appréciation pour tenir compte de la situation particulière qui prévaut dans leur pays, ils doivent exercer ce droit dans le respect des principes généraux du droit international et des principes fondamentaux énoncés à l'article 3. La mise en œuvre de la Convention-cadre ne saurait en particulier être une source de distinctions arbitraires ou injustifiées. »

58. La convention-cadre énumère, à l'article 5, les éléments essentiels de l'identité minoritaire : la religion, la langue, les traditions et le patrimoine culturel.

b. Flexibilité quant à l'interprétation des dispositions substantielles

59. La convention-cadre ne reconnaît pas de droits collectifs mais des droits individuels dont jouissent les personnes qui appartiennent aux minorités nationales. Ces droits peuvent s'exercer en commun. Parallèlement à la réaffirmation des principes fondamentaux des droits de l'homme s'appliquant à la situation particulière des minorités nationales – notamment l'interdiction de la discrimination – la convention-cadre contient des dispositions à caractère « programmatique » qui énoncent des objectifs bien définis mais laissent une très forte marge d'appréciation aux Etats en ce qui concerne leur mise en œuvre, compte tenu de la situation sociale, constitutionnelle et politique particulière des Etats parties.

60. Les dispositions de la convention-cadre définissent certains objectifs que les Etats parties s'engageront à poursuivre. Une marge d'appréciation est donc laissée aux Etats dans leur politique à l'égard des minorités nationales, dans la mise en œuvre de ces objectifs ; cela transparaît clairement aux articles 10.2 (l'usage de la langue minoritaire n'affectera en rien le statut de la ou des langues officielles du pays

concerné), 11.3 (la possibilité d'utiliser la langue minoritaire pour des dénominations locales, noms de rue et autres indications topographiques destinés au public pourra être mise en œuvre en tenant dûment compte des conditions spécifiques et du système législatif) et 14.2 de la convention-cadre (cette disposition concernant l'enseignement de et dans la langue minoritaire a été, elle aussi libellée de façon très souple laissant une marge d'appréciation importante aux Etats parties).

c. Le droit de choisir d'être considéré ou non comme membre d'une minorité

61. La même marge d'appréciation est laissée aux membres des groupes minoritaires qui, aux termes de l'article 3, ont le droit de choisir librement d'être traité ou ne pas être traité comme une personne appartenant à une minorité nationale.

iii. Exemples positifs dans les Etats membres du Conseil de l'Europe

62. Enfin, le fait de considérer qu'il n'existe pas de minorités nationales ne constitue pas en soi un motif valable pour les Etats de persister à ne pas ratifier. Les Etats concernés pourraient donc prendre exemple de certains Etats parties qui, bien qu'affirmant n'avoir pas de minorités nationales sur leur sol, déclarent adhérer à l'esprit et aux buts de la convention-cadre.

63. Les huit Etats concernés pourraient tirer partie de l'expérience de certains Etats, qui bien qu'initialement réfractaires à l'idée de ratifier la convention, ont surmonté leurs réticences. Quant aux Etats membres de longue date du Conseil, qui étaient représentés au sein du Comité des Ministres lors de l'adoption de la convention-cadre, l'exemple des Pays-Bas montre que certains facteurs auparavant perçus comme des obstacles à la ratification peuvent être surmontés lorsqu'il existe une réelle volonté politique.

IV. La question des réserves et des déclarations

64. Au nombre des 38 Etats qui ont ratifié la convention-cadre, 17 ont consigné des déclarations. On distingue, par exemple, ceux qui ont fait une déclaration identifiant les groupes ou minorités nationales auxquels elle s'appliquera, ceux qui ont fait une déclaration en disant qu'ils n'ont pas de minorités nationales sur leur territoire, ceux qui déclarent n'avoir pas de minorités mais expriment leur solidarité afin de promouvoir les objectifs de la convention-cadre, etc.

65. De surcroît, des réserves ont été faites dans certains cas par des Etats qui ont ratifié la convention-cadre.

66. Ces questions nécessiteraient de plus larges développements, et sans doute un rapport spécifique de l'Assemblée.

V. Conclusions

67. Derrière le débat sur la ratification de la convention-cadre, il y a l'enjeu fondamental de l'universalité et de la pérennité de la convention-cadre. En 1995, elle a été adoptée à l'unanimité par le Comité des Ministres. Dix ans après, on constate un effet de déperdition de ce consensus. Or, il n'existe pas le moindre exemple où la ratification de la convention-cadre ou la reconnaissance de droits aux minorités nationales aient engendré des conflits. Tout au contraire, c'est la non reconnaissance de leur existence qui a conduit à des conflits. Un Etat ne peut pas rejeter au nom de fondements politiques ou historiques les revendications de certains groupes à être reconnus comme minorité nationale. Mention doit être faite ici de l'avis consultatif de la Cour permanente internationale de Justice de 1930 concernant les « communautés » gréco bulgares et qui précise que l'existence d'une minorité relève du fait et non de la loi.

68. Certes, la convention-cadre n'est pas exempte de critiques. Plusieurs intervenants lors de l'audition organisée en novembre 2005 ont considéré que la convention-cadre n'est pas le seul instrument, ni le plus approprié pour la protection des droits des personnes qui se réclament de l'appartenance aux groupes minoritaires. Elle ne donne pas de définition de ce qu'est une minorité nationale et elle fournit un ensemble de critères éparés. Beaucoup considèrent que la Convention européenne des Droits de l'Homme, parce qu'elle contient une disposition fondamentale sur la non discrimination, constitue un instrument bien plus efficace. La convention-cadre est considérée comme une duplication de la majorité des dispositions de cette dernière. Le mécanisme de contrôle de la convention-cadre est centré en principe sur la coopération intergouvernementale, par rapport aux dispositions de la convention européenne des droits de l'homme, placé entre les mains de la Cour, jugé en conséquence plus efficace. Ce qui est en cause, c'est la critique émanant tant des Etats qui hésitent à s'engager, que des groupes minoritaires eux-mêmes dans certains pays, et plus encore des groupes issus des « nouvelles minorités » que cet instrument ne permet pas de

répondre à toutes les attentes, et en tout Etat de cause qu'une autre démarche – celle visant à promouvoir les autres instruments de l'égalité des droits et de la non discrimination – paraît plus efficace.

69. C'est d'ailleurs une démarche que soutient l'Assemblée parlementaire, en parallèle, lorsqu'elle entend promouvoir la ratification du Protocole n°12 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Encore faut-il que ces mêmes Etats, à la critique si facile, se montrent eux-mêmes exempts de tout reproche et soient parties à ce Protocole. On peut donc légitimement se demander pour quelle raison des pays comme la France, la Grèce ou la Turquie n'ont toujours pas ratifié le Protocole n°12 sur la non discrimination.

70. Toutefois, la convention-cadre, parce que ses dispositions permettent aux Etats parties d'offrir un traitement différencié en tant que de besoin pour assurer une égalité pleine et effective, constitue bel et bien un instrument de promotion de la non-discrimination. Partant, se retrancher derrière l'argument de la non-discrimination ne peut pas, pour les Etats qui en usent, constituer une justification utile pour refuser la ratification de la convention-cadre.

71. Dans l'immédiat, le Rapporteur espère que les membres de la Commission appartenant aux délégations d'Etats membres n'ayant pas encore ratifié la convention-cadre continueront à soulever la question auprès de leurs parlements nationaux, en s'appuyant sur le contenu du présent rapport. Nombre de délégations parlementaires concernées ont témoigné d'une volonté très positive d'aller de l'avant sur la question.

72. Par ailleurs, il paraît important de développer la complémentarité entre les instruments existants au sein des différentes organisations, notamment avec l'Union européenne dont les directives, en particulier la directive 2000/43, sont en cours de transcription en droit interne. Dans ce cadre, et ainsi qu'il l'a été souligné par maints intervenants lors de l'audition organisée par la commission, l'Assemblée pourrait examiner l'idée d'introduire une procédure différente pour promouvoir les droits des minorités, notamment en s'appuyant sur la promotion du principe d'égalité et de non discrimination. En ce qui concerne la politique de l'Union européenne, on ne peut que regretter le discours de certains Etats selon lequel, puisqu'on est membre de l'Union et que l'Union n'a rien trouvé à redire, c'est qu'il n'existe aucun problème de minorités dans le pays. Cela ne constitue pas une approche constructive que de se réclamer uniquement de l'Union européenne. L'Union n'a pas la moindre compétence en matière de droits des minorités ; elle possède sa propre rhétorique, adopte des déclarations politiques, mais ne possède ni expertise, ni instrument dans ce domaine, et ce d'autant plus avec l'effondrement du projet de constitution européenne. Le seul instrument existant, c'est la convention-cadre du Conseil de l'Europe⁸.

73. Plusieurs intervenants ont invoqué la nécessité d'une approche différenciée de la problématique minoritaire pour chaque pays. Les Etats bénéficient de voies et de moyens très variés pour assurer la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales ou aux groupes minoritaires. La diversité des situations juridiques, sociales et politiques de chaque pays nécessite qu'en la matière on privilégie des approches et des solutions pratiques « sur-mesure ». Or, la convention-cadre elle-même reconnaît aux Etats une certaine marge d'appréciation et permet cette approche souple

74. Il faut donc poursuivre la démarche explicative auprès des autorités des Etats n'ayant pas ratifié la convention-cadre, en soulignant qu'une telle ratification, loin de faire obstacle ou double emploi avec la législation existante dans le domaine de la non discrimination au niveau national, est une véritable valeur ajoutée. Ce rôle incombe naturellement à l'Assemblée, mais plus encore au Comité des Ministres et aux comités spécialisés travaillant sous son égide – en premier lieu le comité consultatif ainsi que le Comité d'experts sur les questions relatives à la protection des minorités nationales (DH-MIN).

⁸ Référence peut également être faite ici à l'audition que la sous-commission sur les droits des minorités (de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme) a tenue lors de sa réunion du 17 mai 2006 sur *Les dispositions anti-discriminatoires dans la législation communautaire et les instruments du Conseil de l'Europe: quelle protection pour les minorités en Europe ?*.

ANNEXE I

Questionnaire adressé aux délégations nationales des Etats membres n'ayant pas ratifié la Convention-cadre⁹

1. Dans quelle mesure la législation et la pratique dans votre pays sont-elles déjà conformes aux dispositions de la Convention-cadre, nonobstant le fait que votre pays ne l'ait pas encore ratifiée ?
2. Quelles sont les questions – d'ordre constitutionnel, juridique, formel, politique ou autre – qui ont, jusqu'ici, empêché votre pays de ratifier la Convention-cadre ?
3. Quelles initiatives sont actuellement prises pour résoudre ces questions ?
4. A la lumière de ces efforts et en considération de l'Etat actuel de conformité avec ses dispositions, quelles sont les perspectives de ratification de la Convention-cadre par votre pays dans un avenir proche ?

⁹ Approuvé par la Commission à sa réunion du 27 janvier 2005.

ANNEXE II

Ratification de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par les Etats membres du Conseil de l'Europe

Programme de l'audition qui s'est tenue à Paris le 22 novembre 2005

- 11 h 00 **Ouverture de l'audition** par M. Dick MARTY, Président de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme
- 11 h 05 **Introduction** par le rapporteur, M. Boriss CILEVIČS, Président de la Sous-commission sur les droits des minorités
- 11 h 15 **Exposés de:**
- M. Detlev REIN, Président du Comité d'Experts sur les questions relatives à la protection des minorités nationales (DH-MIN)
- M. Alan PHILLIPS, expert invité
- Questions*
- 12 h 00 **Interventions** des représentants de gouvernements et d'ONG des Etats concernés
- *Représentants des gouvernements :*
- . *Andorre :*
 Mme Maria UBACH, Premier secrétaire de l'Ambassade de la principauté d'Andorre en France
 M. Andreu JORDI, agent technique multilatéral chargé des questions du Conseil de l'Europe au ministère des Affaires étrangères, de la culture et de la coopération
- . *Belgique :*
 M. Baudouin de la KETHULLE, Ambassadeur
- . *France :*
 Mme Catherine JOLY, Direction des Affaires Juridiques, ministère des Affaires étrangères
- . *Grèce :*
 M. Georgios AYFANTIS, conseiller, ministère des Affaires étrangères
 M. Eliás KASTANAS, expert juridique, ministère des Affaires étrangères
- . *Monaco :*
 Mme Corinne LAFOREST DE MINOTTY, Directeur général, Département des Relations Extérieures de la Principauté de Monaco
- *Représentants des ONG:*
- Mme Annelies VERSTICHEI, représentante de la Ligue des droits de l'homme et de « Liga voor Mensenrechten » (Belgique)
 M. Yves PLASSERAUD, Président du Groupement pour les droits des minorités (France)
 M. Arnold STEPANIAN, Président du "Public Movement Multinational Georgia" (Géorgie)
 M. Panayote DIMITRAS, porte-parole, Greek Helsinki Monitor (Grèce)
- Questions et discussion*
- [13 h 00 *Pause]*
- 14 h 30 Continuation de l'échange de vues
- 17 h 00 **Clôture de l'audition** par le rapporteur, M. Boriss CILEVIČS

Commission chargée du rapport: commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Renvoi en commission: Doc 10289, Renvoi n° 3003 du 8 octobre 2004; Pétition, Renvoi n° 3043 du 24 janvier 2005

Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 18 mai 2006

Membres de la commission: M. Dick **Marty** (Président), M. Erik Jurgens, M. Eduard **Lintner**, M. Adrien **Severin** (Vice-présidents), Mme Birgitta Almqvist, M. Athanasios **Alevras**, M. Rafis Aliti, M. Alexander Arabadjiev, M. Miguel Arias, M. Birgir Ármannsson, M. José Luis Arnaut, M. Abdülkadir **Ateş**, M. Jaume Bartumeu Cassany, Mme Meritxell Batet, Mme Soledad Becerril, Mme Marie-Louise Bemelmans-Videc, M. Giorgi Bokeria, Mme Olena Bondarenko, M. Erol Aslan **Cebeci**, Mme Pia Christmas-Møller, M. Boriss **Cilevičs**, M. Domenico Contestabile, M. András Csáky, Mme Herta Däubler-Gmelin, M. Marcello Dell'Utri, Mme Lydie Err, M. Jan Ertsborn, M. Václav **Exner**, M. Valeriy Fedorov, M. György **Frunda**, M. Jean-Charles Gardetto, M. József **Gedei**, M. Stef **Goris**, M. Valery **Grebennikov**, Mme Gultakin **Hajiyeva**, Mme Karin Hakl, M. Nick Harvey, M. Michel Hunault (remplaçant: M. Yves **Pozzo di Borgo**), M. Rafael Huseynov (remplaçante: Mme Ganira **Pashayeva**), Mme Fatme Ilyaz, M. Kastriot Islami, M. Sergei Ivanov, M. Tomáš Jirsa, M. Antti Kaikkonen, M. Uyriy Karmazin, M. Karol **Karski**, M. Hans Kaufmann, M. Nikolay Kovalev (remplaçant: M. Yuri **Sharandin**), M. Jean-Pierre Kucheida, Mme Darja Lavtižar-Bebler, M. Andrzej Lepper, Mme Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (remplaçant: M. Jürgen **Herrmann**), M. Tony **Lloyd**, M. Humfrey Malins, M. Andrea Manzella, M. Alberto Martins (remplaçant: M. Ricardo **Rodrigues**), M. Tito Masi, M. Andrew McIntosh, M. Murat **Mercan**, M. Philippe Monfils, M. Philippe Nachbar, M. Tomislav **Nikolić**, Ms Ann Ormonde, M. Rino Piscitello, Mme Maria Postoico, M. Christos Pourgourides, M. Jeffrey Pullicino Orlando, M. Martin Raguž, M. François Rochebloine, M. Armen Rustamyan, M. Michael Spindelegger, Mme Rodica Mihaela Stănoiu, M. Christoph Strasser, M. Petro Symonenko, M. Vojtech **Tkáč**, M. Øyvind **Vaksdal**, M. Egidijus **Vareikis**, M. Miltiadis Varvitsiotis (remplaçant: M. Theodoros **Pangalos**), Mme Renate Wohlwend, M. Krzysztof Zaremba, M. Vladimir Zhirinovskiy (remplaçante: Mme Natalia **Narochnitskaya**), M. Zoran Žižić (remplaçant M. Ljubiša **Jovašević**, M. Miomir Žužul (remplaçant: M. Slaven **Letica**))

N.B. Les noms des membres qui ont participé à la réunion sont indiqués en **gras**.

Secrétariat de la commission: M. Drzemczewski, M. Schirmer, Mme Clamer, Mlle Heurtin