

PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

24 September 1990

Doc. 6294

REPORT

on the rights of minorities
(Rapporteur : Mr BRINCAT,
Malta, Socialist)

Problem

The existence of many minority problems within Council of Europe member states and the states of Central and Eastern Europe.

Solutions

The adoption and effective implementation of adequate legal provisions for the protection of minorities by means of a protocol to the European Convention on Human Rights or a special Council of Europe convention. The organisation of a parliamentary conference or symposium to further elaborate and define the principles on the rights of minorities which may be included in such a legal instrument. Further action by the Committee of Ministers of the Council of Europe, its Secretary General and the Assembly itself. Role of conciliation and mediation of the Assembly.

I. Draft recommendation

General observations on minorities

1. There are many kinds of minorities in Europe. They have certain characteristics which may be ethnic, linguistic, religious or other which distinguish them from the majority in a given area or country.
2. Minorities greatly contribute to the plurality and cultural variety in Council of Europe member states, which have frequently adopted specific legislation with the interests of certain minorities in mind.
3. Yet one cannot deny that certain very difficult and serious problems continue to exist within the Europe of the Twenty-three.
4. Respect for the rights of minorities and persons belonging to them is an essential factor for peace, justice, stability and democracy.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

24 septembre 1990

Doc. 6294

RAPPORT

sur les droits des minorités
(Rapporteur : M. BRINCAT,
Malte, socialiste)

Problème

Existence de multiples problèmes de minorités dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et les Etats d'Europe centrale et de l'Est.

Solutions

Adoption et mise en œuvre effective de dispositions juridiques adéquates pour la protection des minorités par le biais d'un protocole à la Convention européenne des Droits de l'Homme ou d'une convention spéciale du Conseil de l'Europe. Organisation d'un symposium ou d'une conférence parlementaire chargée de définir de manière plus précise les principes relatifs aux droits des minorités pouvant être inclus dans un tel instrument. Poursuite de l'action du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et de l'Assemblée elle-même. Rôle de conciliation et de médiation de l'Assemblée.

I. Projet de recommandation

Considérations générales sur les minorités

1. Il existe en Europe de nombreuses catégories de minorités. Elles présentent certaines caractéristiques ethniques, linguistiques, religieuses ou autres qui les distinguent de la majorité des habitants d'une région ou d'un pays donné.
2. Les minorités contribuent grandement au caractère pluriforme et à la diversité culturelle des Etats membres du Conseil de l'Europe, qui ont souvent adopté une législation spécifique tendant à protéger les intérêts de certaines d'entre elles.
3. Pourtant, on ne peut nier que des problèmes très complexes et graves continuent à se poser dans l'Europe des Vingt-trois.
4. Le respect des droits des minorités et des personnes qui en font partie est un facteur essentiel de paix, de justice, de stabilité et de démocratie.

5. The revival of minority languages and cultures is a sign of the richness and vitality of European civilisations.

6. With the change towards democracy in Central and Eastern European states, grave minority problems also come to light in these countries. These problems have been ignored and neglected for many years by authoritarian rule.

7. It is obvious that the Council of Europe must have the interests of minorities at heart — one of the main assignments given to this Organisation being the maintenance and further realisation of human rights and fundamental freedoms. Minorities is one of the major subjects for co-operation and consultation with the countries of Central and Eastern Europe.

8. Among the work at present going on in the Council of Europe in the field of minorities one may list :

i. the drafting of a European charter of regional and minority languages;

ii. the work of the Commission for Democracy through Law.

9. Adequate legal protection of minorities requires certain minimum standards.

Basic principles on the rights of minorities

10. The Assembly therefore considers the following principles on the rights of minorities as a minimum :

i. every citizen must have equal access to the courts and be afforded the rights safeguarded by the European Convention on Human Rights including the right of individual petition set forth in Article 25 ;

ii. introduction of a general non-discrimination clause in the European Convention on Human Rights ;

iii. the special situation of a given minority may justify special measures in its favour ;

iv. minorities shall be allowed to have free and unimpeded peaceful contacts with citizens of other states with which they share a common origin or heritage, without, however, infringing the principle of the territorial integrity of states.

National minorities

11. In respect of national minorities — that is to say, separate or distinct groups, well defined and established on the territory of a state, the members of which are nationals of that state and

5. La renaissance des langues et des cultures minoritaires atteste la richesse et la vitalité des civilisations européennes.

6. Avec l'évolution des Etats d'Europe centrale et de l'Est vers la démocratie, de graves problèmes de minorités apparaissent également dans ces pays. Ils ont été ignorés et négligés pendant de nombreuses années par des régimes autoritaires.

7. De toute évidence, le Conseil de l'Europe se doit d'avoir à cœur les intérêts des minorités ; l'une des principales tâches assignées à l'Organisation est en effet de sauvegarder et de développer les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Les minorités constituent l'un des grands sujets qui appellent une coopération et une consultation avec les pays d'Europe centrale et de l'Est.

8. Parmi les travaux en cours au Conseil de l'Europe touchant les minorités, on peut citer :

i. l'élaboration d'une charte européenne des langues régionales et minoritaires ;

ii. les activités de la commission pour la démocratie par le droit.

9. Une protection juridique adéquate des minorités nécessite donc la reconnaissance de certaines normes minimales.

Principes de base sur les droits des minorités

10. En conséquence, l'Assemblée considère que les principes suivants sur les droits des minorités constituent une base minimale :

i. tout citoyen doit avoir un égal accès aux tribunaux et pouvoir bénéficier des droits garantis par la Convention européenne des Droits de l'Homme, y compris le droit de recours individuel prévu à son article 25 ;

ii. une clause générale de non-discrimination doit être introduite dans cette Convention ;

iii. la situation particulière d'une minorité peut justifier des mesures spéciales en sa faveur ;

iv. les minorités doivent être autorisées à avoir des contacts pacifiques, libres et sans entraves avec les ressortissants des Etats auxquels elles sont unies par une origine ou un patrimoine commun, sans que cela puisse porter atteinte de quelque manière que ce soit au principe de l'intégrité territoriale des Etats.

Minorités nationales

11. S'agissant de minorités nationales, c'est-à-dire de groupes séparés ou distincts, bien définis et établis sur le territoire d'un Etat, dont les membres sont des nationaux de cet Etat et présentent cer-

have certain religious, linguistic, cultural or other characteristics which distinguish them from the majority of the population — the following principles should apply :

i. national minorities shall have the right to be recognised as such by the states in which they live ;

ii. national minorities shall have the right to maintain and develop their culture ;

iii. national minorities shall have the right to maintain their own educational, religious and cultural institutions. For this purpose, they shall also have the right to solicit voluntary financial and other contributions including public assistance ;

iv. national minorities shall have the right to participate fully in decision-making about matters which affect the preservation and development of their identity and in the implementation of those decisions ;

v. every person belonging to a national minority is required to comply with the obligations resulting from his citizenship or residence in a European state.

Linguistic minorities

12. Furthermore, in respect of linguistic minorities, the Assembly adopts the following two principles :

i. persons belonging to a linguistic minority shall have access to adequate types and levels of public education in their mother tongue ;

ii. linguistic minorities shall have the right to obtain, provide, possess, reproduce, distribute and exchange information in their mother tongue regardless of frontiers.

Obligations for the states

13. As far as the European states are concerned they should :

i. commit themselves to guarantee the protection as well as the possibility for the effective exercise of the rights of national minorities and persons belonging to them ;

ii. take all the necessary legislative, administrative, judicial and other measures to create favourable conditions to enable minorities to express their identity, to develop their education, culture, language, traditions and customs ;

iii. take the necessary measures, on the one hand, to eliminate prejudices and foster

taines caractéristiques religieuses, linguistiques, culturelles ou autres qui les distinguent de la majorité de la population, les principes suivants devraient s'appliquer :

i. les minorités nationales ont le droit d'être reconnues en tant que telles par les Etats sur le territoire desquels elles vivent ;

ii. les minorités nationales doivent avoir le droit de préserver et de développer leur culture ;

iii. les minorités nationales doivent avoir le droit de disposer de leurs propres institutions éducatives, religieuses et culturelles. A cette fin, elles doivent aussi avoir le droit de solliciter des contributions volontaires, financières et autres, y compris l'aide des pouvoirs publics ;

iv. les minorités nationales doivent avoir le droit de participer pleinement aux décisions sur les questions touchant la sauvegarde et l'affirmation de leur identité ainsi qu'à la mise en œuvre de ces décisions ;

v. toute personne appartenant à une minorité nationale a le devoir de se conformer aux obligations résultant pour elle de sa citoyenneté ou de sa résidence dans un Etat européen.

Minorités linguistiques

12. En outre, s'agissant des minorités linguistiques, l'Assemblée adopte les deux principes suivants :

i. les personnes appartenant à une minorité linguistique doivent avoir accès à des types et niveaux adéquats de formation publique dans leur langue maternelle ;

ii. les minorités linguistiques doivent avoir le droit d'obtenir, de fournir, de détenir, de reproduire, de diffuser et d'échanger des informations dans leur langue maternelle sans considération de frontières.

Obligations pour les Etats

13. En ce qui concerne les Etats européens, ceux-ci devraient :

i. s'engager à garantir la protection des droits des minorités nationales et des personnes qui en font partie ainsi que la possibilité d'exercer effectivement ces droits ;

ii. prendre toutes les mesures législatives, administratives, judiciaires et autres propres à créer au profit des minorités des conditions qui leur permettent d'affirmer leur identité et de développer leur éducation, leur culture, leur langue, leurs traditions et leurs coutumes ;

iii. faire le nécessaire, d'une part, pour éliminer les préjugés et promouvoir la connaissance

mutual knowledge and understanding in a climate of tolerance and mutual respect among persons belonging and persons not belonging to minorities, and, on the other, to develop active, solidarity-based civic participation by all nationals of European states and their genuine integration into joint citizenship;

iv. abstain from pursuing policies aimed at forced assimilation of national minorities, from taking administrative measures affecting the composition of the population in areas inhabited by national minorities, and from compelling such minorities to remain confined in geographical and cultural "ghettos";

v. fully implement the provision of Article 27 the International Covenant on Civil and Political Rights which reads as follows:

"In those states in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language."

14. The Assembly reaffirms the need for the full implementation of the commitments contained in the Helsinki Final Act, the Madrid concluding document and the Vienna concluding document concerning national minorities as well as the one adopted in Copenhagen in June 1990.

15. In addition, it draws attention to the obligations contained in the international instruments relating to national, ethnic, religious and linguistic minorities, by which the states participating in the CSCE process are bound.

16. Given its experience in the field of human rights, the parliamentary and intergovernmental work it has carried out concerning minorities, and its current work, the Council of Europe is the appropriate organisation for the elaboration of a legal instrument in this field.

Recommendation to the Committee of Ministers

17. The Assembly therefore recommends that the Committee of Ministers draw up a Protocol to the European Convention on Human Rights or a special Council of Europe convention to protect the rights of minorities in the light of the principles stated above.

II. Draft order

1. The Assembly first refers to its Recommendation 1134 (1990).

et la compréhension réciproques dans un climat de tolérance et de respect mutuel tant chez les personnes qui appartiennent à des minorités que chez celles qui n'en font pas partie et, d'autre part, pour développer la participation civique active et solidaire de tous les ressortissants de ces Etats et leur véritable intégration dans une citoyenneté commune;

iv. s'abstenir aussi bien de mener des politiques d'assimilation forcée ou de prendre des mesures administratives affectant la composition de la population dans des zones habitées par des minorités nationales que de contraindre ces minorités à se replier sur des «ghettos» géographiques et culturels;

v. appliquer pleinement les dispositions de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui est ainsi rédigé:

«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.»

14. L'Assemblée réaffirme la nécessité de respecter pleinement les engagements contenus dans l'Acte final d'Helsinki, le document de clôture de Madrid et le document de clôture de Vienne concernant les minorités nationales et celui adopté à Copenhagen en juin 1990.

15. Elle attire en outre l'attention sur les obligations découlant des instruments internationaux relatifs aux minorités nationales, ethniques, religieuses et linguistiques, qui lient les Etats participant au processus de la CSCE.

16. Etant donné son expérience dans le domaine des droits de l'homme, eu égard aux travaux parlementaires et intergouvernementaux qu'il a menés au sujet des minorités et compte tenu de ses activités actuelles, le Conseil de l'Europe est l'organisation appropriée pour élaborer un instrument juridique dans ce domaine.

Recommandation au Comité des Ministres

17. L'Assemblée recommande dès lors au Comité des Ministres d'élaborer un protocole à la Convention européenne des Droits de l'Homme ou une convention spéciale du Conseil de l'Europe afin de protéger les droits des minorités sur la base des principes précités.

II. Projet de directive

1. L'Assemblée se réfère d'abord à sa Recommandation 1134 (1990).

2. In addition to the legal aspects there is a very important political dimension to the protection of the rights of minorities which calls for a role of mediation and conciliation by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe and the continuation of the Assembly's work in this field.

3. The Assembly therefore instructs its Committee on Legal Affairs and Human Rights to organise a parliamentary conference or symposium with the help of other Assembly committees concerned and in close co-operation and co-ordination with the Secretary General and other institutions of the Council of Europe. One of the main objectives of this conference or symposium would be to further elaborate and define the principles on the rights of minorities stated which may be included in an additional protocol to the European Convention on Human Rights or in a special Council of Europe convention.

4. It resolves to give its full support to all activities going on within the framework of the Council of Europe, and expresses the wish to be associated with these activities.

5. It decides to play a role of mediation and conciliation in minority conflicts whenever such a role is requested and accepted by the enlarged Bureau. It invites its enlarged Bureau to set up a special group of rapporteurs, whenever this is deemed useful, the members of which are to be appointed by each of the political groups of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. The group of rapporteurs would report back to the Bureau.

6. It instructs the Committee on Legal Affairs and Human Rights to report back to it, and other Assembly committees concerned to present an opinion.

III. Explanatory memorandum by Mr BRINCAT

Chapter I Introduction

1. In the more than forty years of its existence, the Assembly has had numerous opportunities to express itself on minorities and has several times dealt with the rights of minorities in general on the basis of reports submitted by the Committee on Legal Affairs and Human Rights.¹ Further

¹ See Resolution 136 (1957) and Doc. 731, Recommendation 213 (1959) and Doc. 1002, Recommendation 285 (1961) and Doc. 1299.

2. Outre ses aspects juridiques, la protection des droits des minorités revêt une dimension politique essentielle, qui implique un rôle de médiation et de conciliation de la part de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et la poursuite de l'action menée par elle dans ce domaine.

3. L'Assemblée charge par conséquent sa commission des questions juridiques et des droits de l'homme d'organiser une conférence ou un symposium parlementaire avec l'aide de ses autres commissions intéressées et en étroite coopération et coordination avec le Secrétaire Général et d'autres instances du Conseil de l'Europe. L'un des principaux objectifs de cette conférence ou de ce symposium serait de développer et de définir plus en détail les principes concernant les droits des minorités qui ont été énoncés et qui pourraient être inclus dans un protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme ou dans une convention spéciale du Conseil de l'Europe.

4. L'Assemblée décide d'apporter son plein appui à toutes les activités en cours dans le cadre du Conseil de l'Europe et exprime le souhait d'y être associée.

5. Elle décide de jouer un rôle de médiation et de conciliation dans les conflits mettant en cause des minorités chaque fois que la demande lui en sera faite et qu'elle sera acceptée par le Bureau élargi. Elle invite son Bureau élargi à créer chaque fois que cela pourrait être utile un groupe spécial de rapporteurs dont les membres seraient désignés par chacun des groupes politiques de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le groupe de rapporteurs devant faire rapport au Bureau.

6. Elle charge sa commission des questions juridiques et des droits de l'homme de lui faire rapport sur ce sujet, et ses autres commissions intéressées de lui présenter un avis.

III. Exposé des motifs par M. BRINCAT

Chapitre I Introduction

1. En plus de quarante ans d'existence, l'Assemblée a eu de nombreuses occasions d'exprimer son point de vue relatif aux minorités et elle a traité à plusieurs reprises de leurs droits en général, sur la base de rapports soumis par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme¹.

¹ Voir Résolution 136 (1957) et Doc. 731. Recommandation 213 (1959) et Doc. 1002, Recommandation 285 (1961) et Doc. 1299.

reports by other committees have dealt with the situation of a particular minority in a particular country. Thus, between 1971 and 1985 there have been seven reports on the situation of the Jewish community in the Soviet Union and two dealing with their situation in non-member states.¹ More recently, the situation of the Turkish minority in Bulgaria has been the subject of the Assembly's preoccupations.² Other reports have dealt with the German-speaking minority in Romania, the situation of Gypsies and other travellers, whereas a number of proposals made by members on behalf of minority groups have not been endorsed by the Assembly, such as the proposal made in 1956 to set up a European office for minorities.³

2. In some Council of Europe states there are very serious and delicate minority problems which are sadly in need of solution. In Central and Eastern Europe, the wave of democratisation and liberalisation which has swept over that part of our continent has brought to light the grave minority problems with which the new democracies are confronted. This is certainly one of the main reasons why the Committee on Legal Affairs and Human Rights decided to give full priority to this report and insisted that it be debated in the Assembly at its September 1990 part-session.

3. Two motions are at the origin of the present report: one on the situation of the Turkish Muslim minority in Western Thracia⁴ and another on the situation of Armenian, Kurdish, Arab and Greek orthodox minorities in Turkey.⁵ The Bureau first consulted the Committee on Legal Affairs and Human Rights on the procedure to be followed in the case of these motions. Not without difficulty the committee, after long deliberations, arrived at the conclusion that it would be preferable to prepare a general study on the rights of minorities rather than deal with the case of one or several particular minorities in one particular member state. The Bureau endorsed this point of view and instructed the Committee on Legal Affairs and Human Rights to proceed with a general study, for which it asked the expert advice of Professor Grisel from the faculty of law at the University of Lausanne. The committee heard Professor Grisel

Des rapports d'autres commissions ont eu pour thème la situation d'une minorité particulière dans un pays donné. C'est ainsi que la communauté juive a fait l'objet entre 1971 et 1985 de plusieurs documents, dont sept pour l'Union Soviétique et deux pour les Etats non membres¹. Plus récemment, l'Assemblée s'est préoccupée de la minorité turque de Bulgarie². Elle s'était intéressée aussi à la minorité germanophone de Roumanie, aux Tsiganes et autres voyageurs, mais n'avait pas approuvé certaines propositions en faveur de groupes minoritaires formulées par certains de ses membres, comme celle qui tendait en 1956 à créer un bureau européen des minorités³.

2. Dans un certain nombre de pays membres du Conseil de l'Europe se posent de très graves et délicats problèmes de minorités qui appellent d'urgence une solution. En Europe centrale et orientale, la vague de démocratisation et de libéralisation qui a déferlé sur cette partie de notre continent a dévoilé les graves problèmes de minorités auxquels les nouvelles démocraties sont confrontées. C'est certainement l'une des principales raisons pour lesquelles la commission des questions juridiques et des droits de l'homme a décidé d'attribuer une haute priorité au présent rapport et a insisté pour qu'il soit débattu par l'Assemblée lors de la partie de session de septembre 1990.

3. Deux propositions sont à l'origine du présent rapport: l'une concernait la situation de la minorité turco-musulmane de Thrace occidentale⁴, l'autre celle des minorités arménienne, kurde, arabe et grecque orthodoxe en Turquie⁵. Le Bureau a consulté d'abord la commission des questions juridiques et des droits de l'homme sur la procédure devant être appliquée à ces propositions. Après de longs débats, la commission est parvenue, non sans difficulté, à la conclusion qu'il serait préférable de procéder à une étude générale des droits des minorités plutôt que de traiter le cas d'une ou de plusieurs minorités particulières dans un Etat membre donné. Le Bureau a approuvé ce point de vue et a chargé la commission des questions juridiques et des droits de l'homme d'une étude générale, pour laquelle celle-ci a sollicité l'avis d'un expert, M. Grisel, professeur à la faculté de droit de l'Université de Lausanne. La commis-

1. See Doc. 2521; Doc. 2554; Resolution 412 (1969); Doc. 2847, Recommendation 632 (1971); Doc. 3374, Recommendation 722 (1974); Doc. 3704, Recommendation 778 (1976); Doc. 4209, Resolution 679 (1978); Doc. 4580, Resolution 740 (1980); Doc. 4936, Resolution 795 (1983); Doc. 5445, Resolution 845 (1985).

2. See Resolution 846 (1985) and Doc. 5444.

3. See Doc. 508.

4. See Doc. 5225: Motion for a resolution tabled on 10 May 1984 by Mr Spies von Büllesheim and others.

5. See Doc. 5252: Motion for a resolution tabled on 27 June 1984 by Mr Freeson and others.

1. Voir Doc. 2521; Doc. 2554; Résolution 412 (1969); Doc. 2847 Recommandation 632 (1971); Doc. 3374, Recommandation 722 (1974); Doc. 3704, Recommandation 778 (1976); Doc. 4209, Résolution 679 (1978); Doc. 4580, Résolution 740 (1980); Doc. 4936, Résolution 795 (1983); Doc. 5445, Résolution 845 (1985).

2. Voir Résolution 846 (1985) et Doc. 5444.

3. Voir Doc. 508.

4. Voir Doc. 5225: Proposition de résolution déposée le 10 mai 1984 par M. Spies von Büllesheim et plusieurs de ses collègues.

5. Voir Doc. 5252: Proposition de résolution déposée le 27 juin 1984 par M. Freeson et plusieurs de ses collègues.

and held an exchange of views on his expert report at its meeting of 1 September 1988.¹

4. Shortly before the Committee on Legal Affairs and Human Rights finalised its work, a motion for a recommendation on national minorities (Doc. 6261) was tabled by Mr Steiner and others. This motion shows the increasing interest in minorities and in finding appropriate solutions for their problems, and was duly taken into account in the present report. In addition, the motion has the great merit of containing a nearly complete list of the proposals made in favour of the rights of minorities at the Copenhagen CSCE meeting on the human dimension (see Chapter 5); I thought it useful to append the motion to the report.

Chapter 2 The concept of minorities

5. There is no generally accepted definition of minorities, which are normally divided into three categories: ethnic minorities distinguished by their race, culture and origins, religious minorities distinguished by their religion, and linguistic minorities distinguished by their language. Quite often, minorities may possess a combination of these three categories and differences of language and religion normally entail differences in culture and in way of life. A common characteristic is of course that they live in a country where a different culture, religion or language is predominant. A minority in a particular country may be a majority in another one. Some groups may be considered a minority nationwide but constitute the majority of people in a certain region or province.

6. In addition to these three categories, one may distinguish other kinds of minorities. For instance:

— minorities based on social and class distinction: old people, the sick, the disabled, children, the poor, migrant workers, etc.;

— economic minorities such as farmers, workers, all kinds of professions, the military, housewives, the unemployed, etc.;

— political minorities;

— others, including an enormous variety of categories of persons such as vegetarians, vagabonds, prisoners, people living in caravans, etc.

1. Professor Etienne Grisel, holder of the chair of constitutional law in the faculty of law in the University of Lausanne (Switzerland): "The status of minorities and ethnic groups in the member states of the Council of Europe" (see Appendix I).

sion a entendu le professeur Grisel et a organisé un échange de vues sur son rapport d'expert lors de sa réunion du 1^{er} septembre 1988.¹

4. Peu de temps avant que la commission des questions juridiques et des droits de l'homme ne mette la dernière main à ses travaux, une proposition de recommandation sur les minorités nationales (Doc. 6261) était déposée par M. Steiner et plusieurs de ses collègues. Ce texte, qui montre l'intérêt croissant pour les minorités et pour la recherche de solutions adéquates à leurs problèmes, a été dûment pris en compte dans le présent rapport. Cette proposition a, par ailleurs, le grand mérite de dresser une liste quasi exhaustive des propositions formulées en faveur des droits de minorités à la réunion de la CSCE de Copenhague sur la dimension humaine (voir chapitre 5) et il a paru utile de joindre ce document au présent rapport.

Chapitre 2 Le concept de minorité

5. Il n'y a pas de définition généralement admise des minorités, normalement divisées en trois catégories: les minorités ethniques, qui se singularisent par leur race, leur culture et leurs origines, les minorités religieuses, qui ont une confession propre, et les minorités linguistiques qui se différencient par la langue. Très souvent, des minorités associent les trois catégories, et les différences de langues et de religions ont normalement des conséquences sur la culture et le mode de vie. Bien entendu, les minorités ont pour point commun de se trouver dans un pays où prédomine une autre culture, une autre religion ou une autre langue. Une minorité dans un pays donné peut être majoritaire ailleurs. Certaines sont considérées comme telles à l'échelle nationale mais constituent la majorité dans une région ou une province.

6. Outre ces trois catégories, on peut distinguer d'autres types de minorités, par exemple:

— celles fondées sur une distinction sociale et de catégorie: les personnes âgées, les malades, les handicapés, les enfants, les pauvres, les travailleurs migrants, etc.;

— les minorités économiques: agriculteurs, ouvriers, membres de telle ou telle catégorie professionnelle, femmes au foyer, chômeurs, etc.;

— les minorités politiques;

— d'autres minorités encore comprenant des groupes extrêmement divers (végétariens, vagabonds, détenus, personnes vivant dans une caravane, etc.).

1. Etienne Grisel, professeur titulaire de la chaire de droit constitutionnel à la faculté de droit de l'Université de Lausanne (Suisse): «Le statut des minorités et des groupes ethniques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe» (voir annexe I).

7. Criteria for the concept of a minority are difficult to lay down and even a numerical criterion would not always apply. For instance in the past, the Flemish in Belgium and women in all of our member states, although constituting a slight majority over the rest of the population, felt themselves — and in fact were treated as — a minority. Sometimes one speaks about “national minorities” and thus excludes foreigners such as migrant workers and foreign students. Article 14 of the European Convention on Human Rights also speaks about national minorities but does not clearly indicate what is meant by the term. For the purpose of this report it is not, however, necessary to arrive at a clear definition or delimitation of the concept of minorities. The general principles and proposals listed in Chapter 4 should apply, *mutatis mutandis*, to all categories of minorities.

8. Although the *travaux préparatoires* of the European Convention on Human Rights remain silent as to the exact meaning of the term “national minorities”, the Committee on Legal Affairs and Human Rights in 1961¹ described them as “separate or distinct groups, well defined and long established on the territory of a state”. The committee, however, recognised that this definition may not be sufficient. The existence of minorities is sometimes due to their national sympathies or affinities rather than to markedly different ethnic or linguistic traditions and/or characteristics. The above-mentioned report referred here to the case of the minorities in Schleswig, where the greater part of the population is of the same ethnic origin but where the minority character is brought out by the fact that the Danish minority in south Schleswig is “Danish minded” and the German minority in north Schleswig “German minded”.

9. The following definition was adopted by the Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities of the United Nations²:

“a. The term ‘minority’ includes only those non-dominant groups in a population which possess and wish to preserve stable ethnic, religious or linguistic traditions or characteristics markedly different from those of the rest of the population;

b. Such minorities should properly include a number of persons sufficient by themselves to develop such characteristics;

c. The members of such minorities must be loyal to the state of which they are nationals.”

1. See Doc. 1299.

2. 3rd Session (9–27 January 1950).

7. Les critères qui permettraient de définir la notion de minorité sont difficiles à établir, puisque le facteur numérique lui-même ne s'applique pas toujours. Autrefois, par exemple, les Flamands en Belgique et les femmes dans l'ensemble des Etats membres, quoique légèrement majoritaires dans la population, se sont sentis minoritaires et ont été, en fait, traités comme tels. Il arrive que l'on évoque les minorités nationales, excluant ainsi les étrangers comme les travailleurs migrants et étudiants venant d'autres pays. L'article 14 de la Convention européenne des Droits de l'Homme mentionne également les minorités nationales, sans indiquer clairement le sens de l'expression. Aux fins du présent rapport, il n'est pas indispensable, toutefois, de parvenir à une définition claire du concept de minorité. Les principes généraux et propositions énumérés dans le chapitre 4 devraient s'appliquer, *mutatis mutandis*, à toutes les catégories de minorités.

8. Bien que les «travaux préparatoires» de la Convention européenne des Droits de l'Homme ne disent rien du sens précis à donner à l'expression «minorité nationale», la commission des questions juridiques et des droits de l'homme en a donné en 1961¹ la définition suivante: «groupes séparés ou distincts, bien définis et installés de longue date sur le territoire d'un Etat». La commission reconnaissait toutefois que cette définition pouvait être insuffisante. L'existence de minorités est parfois due à leurs sympathies ou affinités nationales plutôt qu'à des traditions et à des caractéristiques ethniques ou linguistiques nettement différentes. Le rapport mentionnait à cet égard le cas du Schleswig, où la population a dans sa majorité la même origine ethnique mais où la notion de minorité intervient parce que la population du Sud a une «mentalité danoise» et celle du Nord une «mentalité allemande».

9. La définition suivante a été adoptée par la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités des Nations Unies²:

«a. le terme «minorité» s'appliquera seulement aux groupes de population non dominants qui possèdent et désirent conserver des traditions ou des caractéristiques ethniques, religieuses ou linguistiques stables, se différenciant nettement de celles du reste de la population;

b. ces minorités doivent comprendre des groupes assez nombreux pour présenter de telles caractéristiques;

c. les membres de ces minorités doivent être loyaux envers l'Etat dont ils sont ressortissants.»

1. Voir Doc. 1299.

2. 3^e session (9–27 janvier 1950).

Chapter 3
Situation in Council of Europe member states

10. As was shown above, it appears that the number of minorities is practically unlimited, that it may be possible to draw up some main categories but that it will be impossible to enumerate all of them. Even if one were to limit oneself to the three traditional categories of national minorities (ethnic, linguistic and religious), it would still be hard to arrive at an exhaustive enumeration. Yet such an enumeration may not be necessary for the purpose of a report which tries to lay down the main lines and to establish the main principles in respect of the rights of minorities. Nor is it desirable to make case studies of some particular minorities, as Mr Struye did in his report of 1959¹, which might be illustrative for the situation of other minorities as well. When preparing this report, however, I studied the case of many minorities over the whole of Europe and took their situation into account.

11. It cannot be denied that there are considerable problems and difficulties for which solutions are still to be found. Some of the most serious conflicts may be retraced back to discrimination, serious errors and gross neglect in the past, rather than to the existing situation. If there is dissatisfaction in our member states today it is quite often — but of course, not always — due to impossible or exaggerated demands from the side of the minority itself. Only when minorities are numerous enough in a certain area may it be possible to provide special language facilities. Although parents may consider it important that their children learn to read and write in their minority tongue, it may be in the interest of the children not to remain isolated and rather learn the national language. It is not always possible to teach both languages properly and not all children are capable of learning several languages at a time at primary school.

12. Yet it may safely be said that the overwhelming majority of minorities in our member states, whether they are ethnic, linguistic, religious or others, are satisfied with their situation, happy to live in parliamentary democracies, enjoying the protection of their fundamental rights and tolerance, which are characteristic of European society. In addition, they may draw considerable benefit from the special protection and preferential treatment they frequently receive.

Chapitre 3
La situation dans les Etats membres
du Conseil de l'Europe

10. Comme nous l'avons montré plus haut, le nombre de minorités semble pratiquement illimité et il est impossible de les énumérer toutes, même si on parvient à les répartir en quelques grandes catégories. A supposer même que l'on veuille se borner aux trois types traditionnels de minorités nationales (ethniques, linguistiques et religieuses), on aurait du mal à en dresser une liste exhaustive. Cette énumération n'est d'ailleurs peut-être pas nécessaire dans le cadre d'un rapport qui tend à établir les lignes directrices et principes essentiels concernant les droits des minorités. Il n'est pas souhaitable non plus de procéder, comme l'a fait M. Struye dans son rapport de 1959¹, à des études de cas portant sur des minorités particulières et susceptibles d'illustrer également la situation d'autres minorités. Toutefois, au cours de l'élaboration du rapport, j'ai étudié de nombreuses minorités un peu partout en Europe et tenu compte de leur situation.

11. On ne saurait nier l'existence de problèmes et de difficultés considérables dont les solutions restent à trouver. Certains des conflits les plus sérieux peuvent être attribués à la discrimination, à des erreurs graves ou à des négligences flagrantes dans le passé plutôt qu'à l'état actuel des choses. Si un mécontentement se manifeste aujourd'hui dans les Etats membres, il s'explique très souvent — mais bien sûr pas toujours — par des exigences exagérées voire impossibles à satisfaire, de la minorité elle-même. C'est seulement lorsque la minorité est assez nombreuse dans une région donnée que des dispositions linguistiques spéciales peuvent être envisagées. Même lorsque des parents jugent important pour leurs enfants d'apprendre à lire et à écrire la langue minoritaire, ces derniers ont parfois intérêt à ne pas rester isolés et à se familiariser avec la langue nationale. Un enseignement approprié des deux langues n'est pas toujours possible, et les enfants ne sont pas tous capables d'apprendre plusieurs langues à l'école primaire.

12. On peut toutefois dire sans beaucoup s'avancer que, dans leur quasi-totalité, les minorités des Etats membres, qu'elles soient ethniques, linguistiques, religieuses ou autres, sont satisfaites de leur sort et heureuses de vivre dans des démocraties parlementaires et de bénéficier de la protection des droits fondamentaux et de la tolérance caractéristiques de la société européenne. En outre, elles peuvent tirer de grands avantages de la protection particulière et du traitement préférentiel dont elles font souvent l'objet.

1. See Doc. 1002.

1. Voir Doc. 1002.

Chapter 4
The rights of minorities

13. Having studied the expert report by Professor Grisel (see introduction) and the abundant material which was made available, the Committee on Legal Affairs and Human Rights arrived at four main principles or proposals which seem essential if one has the serious and sincere wish to respect the rights of minorities.

i. Full implementation of the European Convention on Human Rights and other international instruments

14. Many of the most important and essential rights which minorities may claim are among the universally recognised fundamental human rights. They have been laid down in the constitutions of member states and in the European Convention on Human Rights as a uniform and collective means of protection in all Council of Europe member states. The Convention's provisions, such as the right to respect for one's private and family life, one's home and one's correspondence,¹ the right to freedom of thought, conscience and religion,² the right to freedom of expression and the freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas,³ the right to freedom of peaceful assembly and of association with others,⁴ the right to marry and to found a family⁵ the peaceful enjoyment of one's possessions,⁶ the right to education,⁷ free elections,⁸ the right to liberty of movement and freedom to choose one's residence,⁹ the right to enter the territory of the state of which one is a national and not to be expelled,¹⁰ and other rights are of tremendous importance to minorities. The right to individual application under Article 25 of the Convention and the compulsory jurisdiction of the European Court of Human Rights may be additional guarantees that these rights are effectively respected. This is obvious and does not require further elaboration.

15. All of the twenty-three member states of the Council of Europe have now ratified the Convention. All of these states but one have also accepted the right to individual application and the compulsory jurisdiction of the Court but some

1. Article 8 of the Convention.
2. Article 9 of the Convention.
3. Article 10 of the Convention.
4. Article 11 of the Convention.
5. Article 12 of the Convention.
6. Article 1 of the first Protocol to the Convention.
7. Article 2 of the first Protocol to the Convention.
8. Article 3 of the first Protocol to the Convention.
9. Article 2 of the fourth Protocol to the Convention.
10. Article 3 of the fourth Protocol to the Convention.

Chapitre 4
Les droits des minorités

13. Ayant étudié le rapport d'expert du professeur Grisel (voir l'introduction) et l'abondante documentation disponible, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme a élaboré quatre principes ou propositions qui paraissent essentiels si l'on souhaite sérieusement et sincèrement respecter les droits des minorités.

i. Pleine application de la Convention européenne des Droits de l'Homme et d'autres instruments internationaux

14. Nombre des principaux droits que peuvent revendiquer les minorités font partie des droits fondamentaux et universellement reconnus. Ils sont énoncés dans les constitutions des Etats membres et dans la Convention européenne des Droits de l'Homme, à titre de moyen de protection uniforme et collectif couvrant tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Les dispositions de la Convention, notamment celles qui garantissent le droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance¹, le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion², le droit à la liberté d'expression ainsi qu'à la liberté d'opinion et la liberté de recevoir et de communiquer des informations et des idées³, le droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association⁴, le droit de se marier et de fonder une famille⁵, le droit au respect des biens⁶, à l'instruction⁷, des élections libres⁸, le droit de circuler librement et de choisir librement sa résidence⁹, le droit d'entrer sur le territoire de l'Etat dont on est ressortissant et de ne pas en être expulsé¹⁰, revêtent une importance primordiale pour les minorités. Le droit de recours individuel, en application de l'article 25 de la Convention, et la juridiction obligatoire de la Cour européenne des Droits de l'Homme apportent des garanties supplémentaires quant à l'observation effective de ces droits. Ces faits sont évidents et ne demandent pas à être développés.

15. Les vingt-trois Etats membres du Conseil de l'Europe ont désormais ratifié la Convention. Tous ces Etats ont, à l'exception d'un seul, accepté également le droit de recours individuel et la juridiction obligatoire de la Cour, mais certains tar-

1. Article 8 de la Convention.
2. Article 9 de la Convention.
3. Article 10 de la Convention.
4. Article 11 de la Convention.
5. Article 12 de la Convention.
6. Article 1 du Protocole additionnel à la Convention.
7. Article 2 du Protocole additionnel à la Convention.
8. Article 3 du Protocole additionnel à la Convention.
9. Article 2 du quatrième Protocole à la Convention.
10. Article 3 du quatrième Protocole à la Convention.

remain slow in ratifying the very important fourth and seventh protocols of the Convention¹

16. In addition to the European Convention on Human Rights the International Covenant on Civil and Political Rights is of particular importance as it confers on minorities "the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language" (Article 27). In other respects also the covenant is of importance to minorities. Thus, in its Article 1, it provides for the right to self determination of all peoples² and in its Article 24, paragraph 3, for the right of every child to acquire a nationality. There is a general prohibition of discrimination (Article 26) and clear provisions on the democratic rights of citizens (Article 25). Generally speaking, the provisions of the covenant are more generous to the individual and less restrictive than are the provisions of the European Convention on Human Rights. The weakness of the covenant lies in its implementation machinery, which is non-existent for those states which have not accepted the optional protocol to the covenant. If they have, the Human Rights Committee set up in the fourth part of the covenant may consider communications from individuals claiming to be victims of violations of any of the rights set forth in the covenant. Even if this committee cannot be really called independent and even if it may be too political to guarantee impartial decisions, it would still be desirable for all our member states to recognise its competence.

17. The provisions of the United Nations International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, those of the European Social Charter and those of a number of ILO conventions are of importance to minorities in general and to some minorities in particular. In paragraph 4 of his expert report, Professor Grisel lists the international treaties by which a particular state undertakes to protect a given minority.

ii. *Introduction of a general non-discrimination clause in the European Convention on Human Rights*

18. The International Covenant on Civil and Political Rights provides that :

1. The following member states have ratified the fourth Protocol to the European Convention on Human Rights : Austria, Belgium, Cyprus, Denmark, Finland, France, Federal Republic of Germany, Iceland, Ireland, Italy, Luxembourg, Netherlands, Norway, Portugal, San Marino, Sweden.

The following member states have ratified the seventh Protocol to the European Convention on Human Rights : Austria, Denmark, Finland, France, Federal Republic of Germany, Greece, Iceland, Luxembourg, Norway, San Marino, Sweden, Switzerland.

2. There is an identical provision in Article 1 of the United Nations International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

dent encore à ratifier les quatrième et septième protocoles à la Convention.¹ qui sont très importants.

16. Outre la Convention européenne des Droits de l'Homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies présente une importance particulière pour les minorités car il leur reconnaît le «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» (article 27). Le pacte intéresse les minorités à d'autres égards. Ainsi, à l'article 1, il stipule le droit des peuples à l'autodétermination² et à l'article 24, paragraphe 3, le droit pour tout enfant d'acquérir une nationalité. Il comporte une interdiction générale de la discrimination (article 26) et des dispositions claires sur les droits démocratiques des citoyens (article 25). Généralement parlant, les dispositions du pacte sont plus généreuses pour l'individu et moins restrictives que celles de la Convention européenne des Droits de l'Homme. La faiblesse du pacte tient à son mécanisme d'application, inexistant pour les Etats qui n'ont pas accepté son protocole facultatif. Pour ceux qui l'ont fait, le Comité des droits de l'homme institué dans la quatrième partie du pacte peut être saisi de communications d'individus prétendant être victimes d'atteintes à l'un quelconque des droits garantis par le pacte. Même si ce comité ne peut réellement être qualifié d'indépendant et s'il a un caractère trop politique pour garantir des décisions impartiales, il serait souhaitable que tous les Etats membres en reconnaissent la compétence.

17. Les clauses du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, celles de la Charte sociale européenne et d'un certain nombre de conventions de l'OIT sont importantes pour les minorités en général et certaines d'entre elles particulièrement. Au paragraphe 4 de son rapport, le professeur Grisel énumère les traités internationaux par lesquels des Etats s'engagent à protéger une minorité donnée.

ii. *Introduction d'une clause générale de non-discrimination dans la Convention européenne des Droits de l'Homme*

18. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques stipule que :

1. Les Etats membres suivants ont ratifié le quatrième Protocole à la Convention européenne des Droits de l'Homme : Autriche, Belgique, Chypre, Danemark, Finlande, France, République Fédérale d'Allemagne, Islande, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Saint-Marin, Suède.

Les Etats membres suivants ont ratifié le septième Protocole à la Convention européenne des Droits de l'Homme : Autriche, Danemark, Finlande, France, République Fédérale d'Allemagne, Grèce, Islande, Luxembourg, Norvège, Saint-Marin, Suède, Suisse.

2. Il existe une disposition identique à l'article 1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies.

"All persons are equal before the law and are entitled without any discrimination to the equal protection of the law. In this respect, the law shall prohibit any discrimination and guarantee to all persons equal and effective protection against discrimination on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status."¹

It is clear that such a general interdiction of discrimination is of great importance for the protection of minorities which sometimes feel discriminated against when they compare themselves to other groups or to the majority of the population. Unfortunately, a similar anti-discrimination clause does not exist in the European Convention on Human Rights. The Convention, in its Article 14, only provides for non-discrimination in the enjoyment of the rights and freedoms set forth in the Convention. Thus limited, it offers minorities insufficient protection and can only occasionally form a partial basis of legal proceedings.

19. It is perhaps not so easy to formulate a directly applicable legal provision on the principle of non-discrimination which would confer certain rights on individuals and might be invoked before the organs of the Convention. Different kinds of people may be treated differently but it is difficult to draw a clear line between equitable differences in treatment and discrimination. Yet, a general non-discrimination clause must be considered as an essential element for the protection of the rights of minorities and it should have its place in the Convention. Our Assembly has pronounced itself several times in favour of it, as lately as 1988 in its Recommendation 1089 on improving community relations (European Days "Enjoying our diversity", Strasbourg 25-27 November 1987), in which it recommended that the Committee of Ministers "consider the extension of Article 14 of the European Convention on Human Rights in order to prohibit all forms of discrimination" (paragraph 21, sub-paragraph i). At the same time, the Assembly instructed its Committee on Legal Affairs and Human Rights to continue, with the aid of the Committee on Migration, Refugees and Demography, to investigate possibilities of extending Article 14 and to submit detailed proposal in this connection, as appropriate.²

The Committee on Legal Affairs and Human Rights appointed Mr Pontillon as its rapporteur and I have been informed that he intends to lay proposals before the committee in the near future.

1. Article 26.

2. Order No. 443 (1988) on improving community relations.

«Toutes personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de cette dernière. A cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation¹.»

Il est clair qu'une telle interdiction générale a une valeur considérable pour la protection des minorités qui ont quelquefois le sentiment d'être victimes de discriminations lorsqu'elles se comparent à d'autres groupes ou à la majorité de la population. Il n'existe malheureusement pas de clause antidiscriminatoire analogue dans la Convention européenne des Droits de l'Homme. La Convention, dans son article 14, garantit simplement l'absence de toute distinction dans la jouissance des droits et libertés qu'elle reconnaît. Ainsi limitée, elle offre aux minorités une protection insuffisante et ne peut qu'occasionnellement servir de base à une action en justice.

19. Il n'est peut-être pas si facile de formuler sur le principe de la non-discrimination une clause juridique directement applicable qui conférerait certains droits à des individus et pourrait être invoquée devant les organes de la Convention. Des catégories différentes peuvent faire l'objet de traitements différents, mais on a quelquefois du mal à établir clairement la limite entre des différences de traitement équitables et la discrimination. Pourtant, une clause générale de non-discrimination doit être considérée comme un élément essentiel de la protection des droits des minorités et aurait sa place dans la Convention. Notre Assemblée s'est prononcée à plusieurs reprises en faveur d'une telle clause, pour la dernière fois en 1988 dans sa Recommandation 1089 relative à l'amélioration des relations intercommunautaires, dans laquelle elle invite le Comité des Ministres à «envisager l'extension de l'article 14 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, afin d'interdire toute forme de discrimination» (paragraphe 21, alinéa i). En même temps, l'Assemblée a chargé sa commission des questions juridiques et des droits de l'homme, avec l'aide de la commission des migrations, des réfugiés et de la démographie, de poursuivre l'examen des possibilités d'une extension de l'article 14 et de soumettre, le cas échéant, des propositions détaillées en la matière².

La commission des questions juridiques et des droits de l'homme a désigné M. Pontillon comme rapporteur et j'ai été informé que ce dernier avait l'intention de soumettre des propositions à la commission dans un avenir proche.

1. Article 26.

2. Directive n° 443 (1988) sur l'amélioration des relations intercommunautaires.

iii. *The special situation of a given minority may justify special measures in its favour*

20. The special situation of a given minority may justify special legislative or administrative measures for the protection of its language, religion, way of life, etc. These measures may be necessary or desirable for its protection or to put it on an equal footing with the majority or other groups of the population. They should be considered as a compensation for certain weaknesses in the situation of the minority and certainly not as privileges. These measures are therefore limited by the fact that they should not constitute discrimination against the majority.

21. There is a wide variety of measures in favour of certain minority groups. They are too numerous to enumerate but a few examples may be illustrative: measures in favour of minority languages, including the use of these languages in schools, public administration and in the courts, have been made several times in our Assembly, most recently in 1988.¹ On that occasion, the Assembly fully supported the proposal to adopt a European charter for regional or minority languages with the character of a convention open to all European states.

22. Some countries grant more than proportional representation to minorities in state institutions. This system is widely followed in Switzerland, as was shown by Professor Grisel in his report. There is also an over-representation of less populated areas in the Spanish Senate. Scotland and Wales are granted a number of seats in the House of Commons which is slightly above the national average in the United Kingdom. If a minority is very strong in a certain region the constituency system may be most favourable to it but, if the minority is a national one spread over the whole of the country, it may have more benefit from the proportional representation system.

23. Religious minorities quite often have the benefit of special measures in their favour. Thus, they are quite often allowed to enjoy their feast days which may be different from the official feast days in their country. Jews, as an example, may therefore be allowed to respect the Sabbath instead of the Sunday. Conscientious objection is admitted everywhere. Knowing the convictions of the Jehovah's Witnesses, the Netherlands does not call them up for military service.

iii. *La situation particulière d'une minorité peut justifier des mesures spéciales en sa faveur*

20. La situation particulière d'une minorité peut justifier des mesures législatives ou administratives spéciales en vue de protéger sa langue, sa religion, son mode de vie, etc. Ces mesures peuvent être nécessaires ou souhaitables pour sa protection afin de la mettre sur un pied d'égalité avec la majorité ou d'autres groupes de la population. Elles doivent être considérées comme la compensation de certaines faiblesses dans la situation de la minorité et certainement pas comme des privilèges. Ces mesures sont donc limitées en ce sens qu'elles ne doivent pas constituer une discrimination à l'égard de la majorité.

21. Il existe une vaste gamme de mesures favorables à certains groupes minoritaires. Elles seraient trop longues à énumérer mais peuvent être illustrées par quelques exemples: notre Assemblée s'est prononcée à plusieurs reprises, et tout récemment, en 1988¹, pour des mesures en faveur des langues minoritaires, notamment sur l'emploi de ces langues dans les établissements scolaires, l'administration publique et devant les tribunaux. A cette occasion, l'Assemblée a pleinement approuvé la proposition relative à l'adoption d'une charte européenne des langues régionales ou minoritaires ayant le caractère d'une convention ouverte à tous les Etats européens.

22. Certains pays accordent une représentation plus que proportionnelle aux minorités dans les institutions publiques. Ce système a été largement adopté en Suisse, comme le montre M. Grisel dans son rapport. Le Sénat espagnol comprend également une surreprésentation des régions les moins peuplées. L'Ecosse et le pays de Galles bénéficient à la Chambre des communes d'un nombre de sièges légèrement supérieur à la moyenne nationale du Royaume-Uni. Lorsqu'une minorité est très forte dans une région donnée, le système des circonscriptions peut lui être très favorable, alors qu'elle bénéficie davantage du système de la représentation proportionnelle lorsqu'elle est répartie dans l'ensemble du pays.

23. Des mesures particulières sont très souvent prises en faveur des minorités religieuses. Ainsi, elles sont fréquemment autorisées à garder leurs jours de fête, qui peuvent être différents des jours de congé officiels du pays. Les Juifs, par exemple, ont ainsi la possibilité de respecter le sabbat au lieu du dimanche. L'objection de conscience est admise partout. Connaissant les convictions des témoins de Jéhovah, les Pays-Bas ne leur demandent pas d'accomplir le service militaire.

1. See Assembly Opinion No. 142 (1988) or Resolution 192 (1988) on regional or minority languages in Europe, adopted by the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe.

1. Voir Avis n° 142 (1988) sur la Résolution 192 (1988) sur les langues régionales ou minoritaires en Europe, adoptée par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe.

24. To preserve their specific way of life, the Lapps in the northern part of Scandinavia and the original population of Greenland enjoy special hunting and fishing rights; on the other hand, many countries are reluctant to provide enough areas for nomads and other travellers to station their vans.

25. There are numerous protective measures for social minorities in our member states such as children, old people, the sick, the disabled and the blind, and there are special protective measures for employed women, children, young persons and workers in general in the European Social Charter. Quite frequently, cultural minorities are supported by subsidies to stimulate theatre performances and other cultural manifestations.

iv. *Minorities should be allowed to have free and unimpeded peaceful contacts with citizens of foreign states to which they are related*

26. Quite frequently national ethnic minorities living in one particular country are related to the people and the majority living in another country. Sometimes this other country is a neighbouring one, but this is not always the case. One may think in this respect of the new Asian minorities in a number of European countries and of the Jewish minorities which one may find in many countries of the world. The principle does not only apply to ethnic minorities. Catholics and Muslims (although frequently not a minority in the countries where they live) should be able to have free contacts with the Vatican or be able to travel freely to the holy cities in Saudi Arabia.

27. The principles stated above imply that the members of a given minority are loyal to the state of which they are nationals and in which they are residing. Of course it is desirable that these states have friendly relations with each other but, even in the absence of such friendly relations, the members of a given minority should retain the right to have contacts.

28. The implementation of this principle will not give rise to many difficulties in Council of Europe member states. There are a number of other examples in Europe where international agreements guarantee transfrontier links for a certain minority. Thus, for instance, Denmark recognised the special interests of the German minority in North Schleswig in cultivating their religious, cultural and professional relations with Germany, and the Federal Republic of Germany promised to do likewise in the case of the Danish minority in the *Land* of Schleswig-Holstein.¹ There is one important exception. Foreigners may constitute

24. Les Lapons du Nord de la Scandinavie et la population aborigène du Groenland bénéficient de droits de chasse et de pêche spéciaux, afin de préserver leur mode de vie particulier; en revanche, des espaces où les nomades et autres voyageurs puissent garer leurs caravanes font défaut dans beaucoup de pays.

25. Il existe dans les Etats membres de nombreuses mesures de protection des minorités sociales telles que les enfants, les personnes âgées, les malades, les handicapés et les aveugles, et la Charte sociale européenne contient des clauses de protection spéciale concernant les femmes qui exercent une activité rémunérée, les enfants, les jeunes et les travailleurs en général. Très souvent, des subventions sont attribuées aux minorités culturelles afin de stimuler le théâtre, l'opéra et la musique classique.

iv. *Les minorités devraient être autorisées à entretenir librement et sans entraves des contacts avec les Etats étrangers avec lesquels elles ont des liens*

26. Il est fréquent que les minorités ethniques nationales d'un pays aient des liens avec la population majoritaire d'un autre pays. Il s'agit parfois d'un pays voisin, mais tel n'est pas toujours le cas. On peut penser à cet égard aux nouvelles minorités asiatiques d'un certain nombre de pays européens et aux minorités juives présentes dans beaucoup de pays du monde. Le principe ne s'applique pas seulement aux minorités ethniques. Les catholiques et les musulmans (bien qu'ils ne soient pas toujours minoritaires dans les pays où ils vivent) doivent avoir des contacts libres avec le Vatican ou pouvoir se rendre librement dans les villes saintes d'Arabie saoudite.

27. Les principes énoncés ci-dessus impliquent de la part des membres d'une minorité donnée une loyauté à l'égard de l'Etat dont ils sont ressortissants et où ils résident. Il est évidemment souhaitable que les Etats entretiennent entre eux des relations amicales mais, même dans le cas contraire, les membres d'une minorité devraient garder le droit de maintenir des contacts.

28. L'observation de ces principes ne soulèvera pas beaucoup de difficultés dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. On peut citer un certain nombre d'exemples d'accords internationaux européens garantissant des liens transfrontaliers à une minorité. C'est ainsi que le Danemark a reconnu les intérêts particuliers de la minorité allemande du Schleswig du Nord et lui permet d'entretenir des relations religieuses, culturelles et professionnelles avec l'Allemagne, la République Fédérale d'Allemagne s'étant engagée à faire de même pour la minorité danoise du *Land* de Schleswig-Holstein¹. Une exception d'importance

1. See H/Coll (90) 6.

1. H/Coll (90) 6.

important minorities but Article 16 of the European Convention on Human Rights allows the Contracting Parties to impose restrictions on the political activity of foreigners.

Chapter 5 Other rights

29. The four main principles outlined in the above chapter are meant to apply to all kinds of minorities. These principles are included in the draft recommendation which the Committee on Legal Affairs and Human Rights is proposing to the Assembly.

In addition to these general and universal principles, it may be possible to draw up a number of other principles which should apply to national minorities such as ethnic, linguistic and religious minorities.

30. Mr Steiner's motion (Doc. 6261) already contains a full catalogue of such rights and a detailed description may be found in the excellent report submitted by Mr Alfredsson to the Human Rights Colloquy in Copenhagen (see footnotes on minority rights referred to in paragraphs 28 and 33).

31. In the draft recommendation, the committee did not want to give a complete list of these rights. Drawing up an exhaustive list would, in fact, be impossible and the committee limited itself therefore to defining some of the most important of these rights and giving some examples. Gradually, it is hoped, these rights may be more clearly defined and inserted in binding legal instruments such as the draft European charter of regional and minority languages, now in the process of being elaborated in the framework of the Council of Europe (see Chapter 6), or a protocol to the European Convention on Human Rights.

Chapter 6 Minorities and the Council of Europe

32. Recently the rights of minorities and their protection have become a matter of great interest to several bodies of the Council of Europe. It is a result of the pluriformity and variety of people and civilisations and their mobility that there are so many kinds of minorities in Europe. There is hardly a country which does not have minority groups. Yet this does not mean that there are always problems. The minority problems in some of the countries of Central and Eastern Europe are, however, particularly acute and serious. Parliamentary democracy normally implies that politicians take the interests of minority groups to some extent into account. It is a well-known fact that certain minority groups may swing the balance in favour or against a political party and politicians are, of course, fully aware of this. Authoritarian

merite d'être signalée. Les étrangers peuvent constituer des minorités importantes, mais l'article 16 de la Convention européenne des Droits de l'Homme permet aux Parties contractantes d'imposer des restrictions à leurs activités politiques.

Chapitre 5 Autres droits

29. Les quatre grands principes esquissés dans ce qui précède visent toutes les catégories de minorités. Ils figurent dans le projet de recommandation que la commission des questions juridiques et des droits de l'homme soumet à l'Assemblée.

Outre ces principes généraux et universels, il est possible d'élaborer un certain nombre d'autres principes s'appliquant aux minorités nationales : ethniques, linguistiques ou religieuses.

30. La proposition de M. Steiner (Doc. 6261) présente déjà un catalogue complet de ces droits et l'on trouvera, par ailleurs, une description détaillée dans l'excellent rapport présenté par M. Alfredsson au Colloque de Copenhague sur les droits de l'homme (voir notes concernant les droits des minorités dans les paragraphes 28 et 33).

31. Dans son projet de recommandation la commission ne souhaitait pas donner une liste exhaustive de ces droits. Il serait en fait impossible de dresser une telle liste et la commission s'est, pour cette raison, bornée à définir certains de ces droits parmi les plus importants et à donner quelques exemples. Il sera progressivement possible, on l'espère, de définir ces droits de manière plus claire et des les insérer dans des instruments juridiques ayant force contraignante comme le projet de charte européenne des langues régionales et minoritaires, actuellement en cours d'élaboration dans le cadre du Conseil de l'Europe (voir chapitre 6), ou encore un protocole à la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Chapitre 6 Les minorités et le Conseil de l'Europe

32. Plusieurs instances du Conseil de l'Europe ont manifesté récemment un grand intérêt pour les droits des minorités et leur protection. L'existence sur notre continent de catégories si nombreuses de minorités résulte du caractère pluriforme et de la diversité des peuples et des civilisations, et de leur mobilité. On trouverait difficilement un pays dépourvu de groupes minoritaires, ce qui ne veut pas dire que des difficultés surgissent toujours. Néanmoins, les problèmes posés par les minorités de certains pays d'Europe centrale et de l'Est sont particulièrement aigus et sérieux. La démocratie parlementaire implique normalement que les hommes politiques tiennent compte dans une certaine mesure des intérêts des groupes minoritaires. Chacun sait que certains de ces groupes peuvent faire pencher la balance pour ou contre

rule may more easily ignore and neglect the rights and interests of minorities. Ignoring and neglecting problems is, however, not equal to solving them and these problems may lie dormant until a more liberal regime allows them to resurface. This is what is actually happening in some of the Central and East European countries which are nowadays discovering freedom and democracy. Some of the Council of Europe activities are clearly inspired by the wish to help solve these problems.

33. Thus, the newly created Commission for Democracy through Law, at the request of the Hungarian and Italian Governments, has prepared legal principles on the protection of the rights of minorities, which were submitted to the CSCE Conference on the Human Dimension (see next chapter).

A protocol to the European Convention on Human Rights is proposed by Gudmundur Alfredsson in his report on "Equality and non-discrimination: minority rights"¹ submitted to the 7th International Colloquy on the European Convention on Human Rights.² This report lists a number of special rights for inclusion in such a protocol. Further reports to the colloquy and its discussions also greatly concern minorities and their rights.³

34. An *ad hoc* committee of experts is now working on a draft European charter of regional and minority languages.⁴ This work may be completed in the course of 1991. Experts from member states of the Council of Europe, but also from other Contracting Parties to the European Cultural Convention, are participating in it as well as representatives from the Assembly and from the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE).

35. It is the merit of the Standing Conference to have taken the initiative for this activity, taking upon itself the task of making a draft for a European charter, designed to be both flexible and substantive in order to respect the diversity of the situations existing in the different member states while none the less making a significant contribution to the protection of the languages concerned.

1. See H/Coll (90) 6.

2. Oslo, Copenhagen, Lund (30 May-2 June 1990).

3. For instance, Asbjørn Eide and Torkel Opsahl: general report on "Equality and non-discrimination" (H/Coll (90) 7); Carlo Russo, written communication on "Equality and non-discrimination: the problems of minorities within the framework of the Conference on Security and Co-operation in Europe" (H/Coll (90) 9).

4. See Assembly Opinion No. 142 (1988) on Resolution 192 (1988) on regional or minority languages in Europe, adopted by the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe.

un parti et les hommes politiques en sont, bien entendu, pleinement conscients. Un régime autoritaire peut ignorer et négliger plus facilement les droits et les intérêts des minorités. Toutefois, ignorer et négliger les problèmes ne revient pas à les résoudre et ils risquent de demeurer en sommeil jusqu'à ce qu'un gouvernement plus libéral leur permette de refaire surface. C'est ce qui se passe aujourd'hui dans certains pays d'Europe centrale et orientale qui redécouvrent la liberté et la démocratie. Certaines activités du Conseil de l'Europe s'inspirent manifestement du désir de contribuer à la solution de ces problèmes.

33. C'est ainsi que la Commission de la démocratie par le droit, récemment créée à la demande des Gouvernements hongrois et italien, a élaboré des principes juridiques relatifs à la protection des droits des minorités, qui ont été soumis à la Conférence de la CSCE sur la dimension humaine (voir chapitre suivant).

Un protocole à la Convention européenne des Droits de l'Homme est proposé par Gudmundur Alfredsson dans son rapport intitulé «Egalité et non-discrimination: droits des minorités»¹, soumis au 7^e Colloque international sur la Convention européenne des droits de l'homme². Ce rapport énumère un certain nombre de droits spéciaux aux fins d'inclusion dans ce protocole. D'autres rapports présentés au cours du colloque, ainsi que les débats, révèlent également un grand intérêt pour les minorités et leurs droits³.

34. Un comité *ad hoc* d'experts a entrepris la rédaction d'un «projet de charte européenne des langues régionales et minoritaires»⁴. Les travaux pourraient être terminés au cours de l'année 1991. Des experts des Etats membres du Conseil de l'Europe, mais aussi d'autres Parties contractantes à la Convention culturelle européenne, y participent, ainsi que des Représentants de l'Assemblée et de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE).

35. Le mérite de cette initiative revient à la CPLRE qui s'est chargée d'élaborer une charte qui soit souple sans être pour autant dépourvue de substance, de telle sorte qu'elle respecte la diversité des situations dans les Etats membres tout en apportant une contribution notable à la protection des langues visées.

1. H/Coll (90) 6.

2. Oslo, Copenhagen, Lund (30 mai-2 juin 1990).

3. Par exemple: Asbjørn Eide et Torkel Opsahl: rapport général «Egalité et non-discrimination» (H/Coll (90) 7); Carlo Russo, communication écrite «Egalité et non-discrimination: les problèmes des minorités dans le cadre de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe» (H/Coll (90) 9).

4. Voir Avis n° 142 (1988) sur la Résolution 192 (1988) sur les langues régionales ou minoritaires en Europe, adoptée par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe.

36. There are two main sections in the draft charter: the first of them (Part II) sets out in general terms a number of fundamental principles and essential guidelines on which states are asked to base their policies on the recognition of regional or minority languages, their protection, teaching and the creation of a favourable environment for them. The second section (Part III) contains more detailed rules on the practical measures to be implemented in order to ensure the protection of regional or minority languages in the fields of education, public and administrative services, the courts, the media and cultural amenities, economic and social life and, finally, transfrontier relations. However, each state is free to subscribe to only some of the rules laid down in this second section and to modify the nature of its undertakings in accordance with the different languages used in its territory. The regional or minority languages covered by the charter are historical European languages which are markedly different from the national language or languages of the state in which they are used. It is up to each state to specify which languages come within that definition in its own territory.

37. The charter does not deal with the political rights of national minorities. It takes as its standpoint the preservation of one element in the European cultural heritage. It thus pursues a cultural aim, that of protecting regional and minority languages. For the local or regional authorities on whose territory these languages are spoken, this protection of a constituent part of the regional cultures of Europe represents an issue of considerable practical importance, but also a question of principle and one with a strong emotional flavour. After the adoption of a draft charter by the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe and a favourable opinion from the Parliamentary Assembly, the Committee of Ministers of the Council of Europe, in June 1989, decided to set up the *ad hoc* Committee of Experts on Regional and Minority Languages in Europe, as mentioned above.

38. In addition to the activities listed above, there is much in the "Intergovernmental programme of activities" of the Council of Europe which may be of importance for the purpose of this report. Thus, such activities as the "Development of human rights", "Social integration and tolerance" and "Territorial asylum and refugees" may all have a bearing on the rights of minorities.

Chapter 7

Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE)

39. The question of national minorities was one of the most controversial issues at the recent

36. Le projet de charte comprend deux parties principales: la première partie (partie II) énonce en termes généraux un certain nombre de principes fondamentaux et de lignes directrices essentielles sur lesquels les Etats sont invités à fonder leurs politiques concernant la reconnaissance des langues régionales ou minoritaires, leur protection, leur enseignement et la création d'un environnement qui leur soit favorable. La deuxième partie (partie III) contient des clauses plus détaillées sur les mesures pratiques à prendre pour assurer la protection des langues régionales ou minoritaires dans l'éducation, les services publics et administratifs, devant les tribunaux, dans les médias et les activités culturelles, la vie économique et sociale et, enfin, les relations transfrontières; toutefois, chaque Etat est libre de souscrire à certaines seulement des règles énoncées dans cette deuxième partie et de modifier la nature de ses engagements selon les différentes langues en usage sur son territoire. Les langues régionales ou minoritaires couvertes par la charte sont des langues européennes historiques qui présentent des différences marquées avec la langue ou les langues nationales de l'Etat dans lequel elles sont employées. Il appartient à chaque Etat de spécifier pour son propre territoire quelles sont les langues correspondant à cette définition.

37. La charte ne traite pas des droits politiques des minorités nationales. Son point de vue est celui de la préservation d'un élément du patrimoine culturel européen. Elle poursuit donc un objectif culturel, qui consiste à sauvegarder les langues régionales et minoritaires. Pour les collectivités locales ou régionales sur le territoire desquelles ces langues sont parlées, la protection d'une partie constitutive des cultures régionales de l'Europe représente une question d'une grande importance pratique, mais il s'agit aussi d'un point de principe qui se caractérise en outre par une charge affective considérable. Après l'adoption d'un projet de charte par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe et un avis favorable de l'Assemblée parlementaire, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a décidé en juin 1989 d'instituer le Comité *ad hoc* d'experts sur les langues régionales et minoritaires d'Europe, déjà mentionné.

38. Outre les activités mentionnées plus haut, de nombreux éléments du «Programme intergouvernemental d'activités» sont susceptibles de revêtir une importance aux fins du présent rapport. C'est ainsi que des activités telles que le «développement des droits de l'homme», «l'intégration sociale et la tolérance» et «l'asile territorial et les réfugiés» peuvent toutes concerner les droits des minorités.

Chapitre 7

Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE)

39. La question des minorités nationales a été l'un des sujets les plus controversés lors de la

Conference on the CSCE Human Dimension held in Copenhagen from 5 to 29 June 1990, and led to acrimonious exchanges of views between several delegations. The results of the work of the conference, where national minorities are concerned, have been laid down in the fourth part of its final document (see Appendix II). To some the results may be disappointing as this text seems to be shot through with escape clauses. Admittedly, if all these escape clauses are interpreted and applied in a very strict and legal manner, nothing much will come out of it. Yet it is of great importance that a number of principles have clearly been stated and, in this respect, the interested parties should see the significance of the text and its political meaning.

40. One may also appreciate the fact that further work is foreseen. Thus, paragraph 39 reads as follows:

“The participating states will co-operate closely in the competent international organisations to which they belong, including the United Nations and, as appropriate, the Council of Europe, bearing in mind their ongoing work with respect to questions relating to national minorities. They will consider convening a meeting of experts for a thorough discussion of the issue of national minorities.”

In so far as the Council of Europe is concerned, our Organisation should be ready to take up the gauntlet — as proposed in the present report.

Chapter 8 Conclusions

41. The Committee on Legal Affairs and Human Rights, in the present report, suggests a number of basic principles on which the legal protection of minorities is to be founded. There is nothing spectacular in these basic principles but they tend to show that, from a legal point of view, much will have been accomplished if one fully applies and implements existing legal provisions and international legal instruments. These basic principles apply to practically every minority. Yet in respect of national minorities, such as ethnic, religious and linguistic minorities, more action may be required. The measures to be taken in favour of these national minorities and for their protection are more difficult to define and may be different for every particular minority. In the draft recommendation, the Committee on Legal Affairs and Human Rights lists a number of principles for the protection of national minorities which is by no means exhaustive and may be completed by other principles at a later stage. Yet, after the Copenhagen meeting on the human dimension of the CSCE, last June, and the motion tabled by Mr Steiner and others on national minorities

récente Conférence de la CSCE sur la dimension humaine, tenue à Copenhague du 5 au 29 juin 1990, et a fait l'objet d'échanges de vues non dépourvus d'acrimonie entre plusieurs délégations. Les résultats des travaux de la conférence pour ce qui est des minorités nationales sont consignés dans la quatrième partie du document final (voir annexe II). Certains jugeront peut-être ces résultats décevants en ce sens que ce texte semble avoir été truffé de clauses de sauvegarde. Il est vrai que, si toutes ces clauses devaient être interprétées et appliquées de manière très stricte et legaliste, ce document n'apporterait pas grand-chose. Il est toutefois de la plus haute importance qu'un certain nombre de principes aient été clairement énoncés et, à cet égard, les parties intéressées devraient être conscientes de la portée de ce texte et de sa signification politique.

40. On peut aussi relever avec satisfaction qu'il est prévu de poursuivre les travaux. Le paragraphe 39 prévoit en effet que :

«Les Etats participants coopéreront étroitement au sein des organisations internationales compétentes auxquelles ils appartiennent, y compris l'Organisation des Nations Unies et, le cas échéant, le Conseil de l'Europe, compte tenu des travaux en cours concernant les questions relatives aux minorités nationales. Ils examineront la possibilité de tenir une réunion d'experts pour procéder à une discussion approfondie de la question des minorités nationales.»

Le Conseil de l'Europe, quant à lui, devrait être prêt à relever le gant — comme le propose le présent rapport.

Chapitre 8 Conclusions

41. La commission des questions juridiques et des droits de l'homme, dans le présent rapport, suggère un certain nombre de principes de base sur lesquels fonder la protection juridique des minorités. Ces principes fondamentaux n'ont rien de spectaculaire, mais ils montrent que, du point de vue juridique, on aura fait un grand pas si les dispositions et instruments juridiques internationaux existants sont pleinement mis en œuvre. Ces principes fondamentaux s'appliquent à pratiquement toutes les minorités. Pourtant, pour ce qui est des minorités nationales — ethniques, religieuses et linguistiques — il se peut que des mesures supplémentaires soient nécessaires. Les mesures à prendre en faveur de ces minorités nationales et pour leur protection sont plus difficiles à définir et peuvent différer d'une minorité à l'autre. Dans le projet de recommandation, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme énumère un certain nombre de principes applicables à la protection des minorités nationales, cette liste n'étant en aucune façon exhaustive et pouvant être complétée ultérieurement par d'autres principes. Toutefois, après la réunion de la CSCE sur la

(Doc. 6261), which contains a detailed list of minority rights, the committee thought that it would be wise to list a number of the most obvious and essential rights of national minorities in the draft recommendation, leaving it to the Committee of Ministers and also to the Assembly itself to complete the list later.

42. In fact, although it is proposing concrete action by the Committee of Ministers, which should result in binding legal provisions, the Assembly itself should continue its activities in this field. Mr Steiner's motion, which was tabled at a moment when the committee had nearly finished its work, must be seen as a further incitement in this respect. It is therefore proposed that the Committee on Legal Affairs and Human Rights, alone or with the other competent committees concerned, organise a parliamentary conference or symposium on the protection of the rights of minorities. This conference may take place in Strasbourg but it may well be that it would be more appropriate to hold it in one of the states of Central or Eastern Europe.

43. Its aim should not be to revive hostilities and to provide a platform for the most clamorous and blatant minority groups to expose their grievances, but rather to show and to set out in detail what satisfactory solutions have been found in Europe in respect of minorities. There is no reason why some of these solutions, successful in one country, might not be so in another country as well. Representatives from minority as well as from majority groups might learn much from these solutions and mutually benefit from the experience of other countries. Thus, by following a positive approach, a parliamentary or other conference could greatly contribute to the solution of minority problems in Europe. One of the main objectives of this conference or symposium would also be to further elaborate and define the principles on the rights of minorities stated which may be included in an additional protocol to the European Convention on Human Rights or in a special Council of Europe convention.

44. In so far as the legal problems are concerned, the present report attempts to show the way towards solving them. Yet one must be aware of the fact that the best legal provisions will not suffice if they are not adequately applied and that, in addition to the legal dimension, there is a political dimension to the problems of many minorities which is very delicate and sensitive and much more difficult to solve. Many minority problems have national and international ramifications. Too often there is a lack of understanding, communi-

dimension humaine, à Copenhague en juin dernier, et la proposition concernant les minorités nationales soumise par M. Steiner et plusieurs de ses collègues (voir Doc. 6261), qui comporte une liste détaillée des droits des minorités, la commission a estimé qu'il serait bon de faire figurer dans le projet de recommandation une liste des droits des minorités nationales les plus évidents et les plus essentiels, en laissant au Comité des Ministres et à l'Assemblée elle-même le soin de la compléter ultérieurement.

42. En fait, bien qu'elle propose une action concrète du Comité des Ministres, qui devrait déboucher sur des dispositions juridiques ayant force contraignante, l'Assemblée devrait, pour sa part, poursuivre ses activités dans ce domaine. La proposition de M. Steiner, déposée à un moment où la commission avait presque terminé ses travaux, doit être considérée comme une incitation supplémentaire en ce sens. Il est donc proposé que la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, seule ou avec d'autres commissions compétentes et intéressées, organise un symposium ou une conférence parlementaire sur la protection des droits des minorités. Cette conférence pourrait avoir lieu à Strasbourg, mais il se peut qu'il soit plus approprié de la tenir dans un des Etats de l'Europe centrale ou orientale.

43. Elle ne devra pas avoir pour objectif de raviver les antagonismes ni d'offrir aux groupes minoritaires les plus bruyants et les plus voyants une tribune pour exposer leurs griefs, mais plutôt de montrer et d'exposer en détail les solutions satisfaisantes qui ont pu être apportées en Europe aux problèmes des minorités. Il n'y a pas de raison pour que certaines de ces solutions, qui ont fait leurs preuves dans un pays, ne puissent rien apporter dans un autre. Des représentants des minorités ainsi que des groupes majoritaires pourraient en tirer d'utiles leçons et chaque pays pourrait faire son profit de l'expérience des autres. En adoptant une démarche positive, une conférence parlementaire ou autre pourrait ainsi contribuer notablement à la solution des problèmes des minorités en Europe. Un des objectifs d'une telle conférence ou symposium serait de définir et de préciser les principes énoncés concernant les droits des minorités pouvant être inclus dans un protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme ou dans une convention spécifique du Conseil de l'Europe.

44. Pour ce qui est des problèmes juridiques, le présent rapport tente de montrer des solutions. Mais il faut bien voir que les meilleures dispositions juridiques ne suffiront pas si elles ne sont pas correctement appliquées, et qu'en plus de leur dimension juridique les problèmes revêtent, dans le cas de beaucoup de minorités, une dimension politique, extrêmement délicate et épineuse et qui rend les solutions beaucoup plus difficiles. Dans ce domaine, bien des problèmes ont des ramifications nationales et internationales. C'est trop sou-

cation and mutual trust whereas, in fact, the parties to a conflict may be reasonable and might be prepared to accept compromises. Here the Council of Europe could play a most helpful role of mediation and conciliation, and the draft resolution, which is attached to this report, invites the enlarged Bureau of the Assembly to set up a special group of rapporteurs, the members of which would be appointed by the political groups of the Assembly. This group of rapporteurs would, of course, report back to the Bureau.

APPENDIX I

**The status of minorities and ethnic groups
in the member states of the Council of Europe¹**

*Expert's report presented by Professor Etienne Grisel,
holder of the Chair of Constitutional Law
in the Faculty of Law of the University of Lausanne*

Introduction

1. After deciding to prepare a general report on the legal status of minorities in Europe the Committee on Legal Affairs and Human Rights of the Parliamentary Assembly asked the expert to study the problem. A report had already been made in 1959 as a result of Resolution 136 (1957). It led to the adoption of Recommendation 213 (1959). It was, however, limited to the examination of the provisions applicable in only four countries (Austria, Denmark, Federal Republic of Germany and Italy). Today it is a question of research into the overall situation.

2. The expert's instructions are to report on the provisions in force in the member states of the Council of Europe. He has therefore strictly limited himself to the field of law with no pretension to expressing an opinion on factual situations. He has also refrained from making value judgments so as to remain as objective as possible. However, the committee expressed the wish that the report should in its conclusion indicate the fundamental rights which minorities enjoy — or should enjoy — in Europe.

3. Some preliminary comments would seem essential. Firstly the subject matter cannot be precisely defined. There is no rule which clearly delimits the ambit of minorities or ethnic groups. Moreover, to have a general concept accepted we would need an international convention ratified by a large majority of states — or a customary rule. Neither the one nor the other exists. In spite of considerable efforts, legal writers have not yet arrived at a uniform view of the concept of a

1. The documentation has been collected with the assistance of Mrs Graziella Burnand-Jacquat, Doctor of Law barrister and lecturer, Miss Corinne Pilloud and Mr Christian Monnier, both of whom hold a law degree and are teaching assistants, to whom I would like to express my sincere gratitude.

vent une question d'incompréhension, d'absence de communication et de méfiance réciproque, alors qu'en fait les parties à un conflit seraient prêtes à se montrer raisonnables et à accepter des compromis. Le Conseil de l'Europe pourrait jouer là un rôle extrêmement utile de médiation et de conciliation, et le projet de résolution, joint au présent rapport, invite le Bureau élargi de l'Assemblée à créer un groupe spécial de rapporteurs, dont les membres seraient désignés par les groupes politiques de l'Assemblée. Ce groupe de rapporteurs rendrait évidemment compte au Bureau de ses activités.

ANNEXE I

**Le statut des minorités et des groupes ethniques
dans les Etats membres du Conseil de l'Europe¹**

*Rapport d'expert présenté par Etienne Grisel,
Professeur ordinaire et titulaire de la chaire
de droit constitutionnel à la faculté de droit
de l'Université de Lausanne*

Introduction

1. Ayant décidé de préparer un rapport général sur le statut juridique des minorités en Europe, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire a demandé au soussigné d'étudier le problème. Un rapport avait déjà été établi en 1959, à la suite de la Résolution 136 (1957). Il a conduit à l'adoption de la Recommandation 213 (1959). Cependant, il était limité à l'examen des dispositions applicables dans quatre pays seulement (Autriche, Danemark, République Fédérale d'Allemagne et Italie). Aujourd'hui, il est question d'une analyse d'ensemble.

2. L'expert a été chargé d'exposer les réglementations en vigueur dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Il s'est donc enfermé strictement dans le domaine du droit, sans prétendre se prononcer sur des situations de fait. Il s'est également abstenu de porter des jugements de valeur, de manière à rester aussi objectif que possible. La commission a toutefois souhaité que le rapport d'expertise indique, en conclusion, les droits fondamentaux que les minorités ont — ou devraient avoir — en Europe.

3. Quelques observations préliminaires paraissent indispensables. D'abord, le sujet abordé n'est pas susceptible d'une définition précise. Aucune norme ne délimite clairement le cercle des minorités ou des groupes ethniques. D'ailleurs, pour que s'impose un concept de caractère général, il faudrait une convention internationale ratifiée par une forte majorité d'Etats — ou une règle coutumière. L'une et l'autre font défaut. Quant à la doctrine, malgré des efforts considérables, elle n'est pas

1. La documentation a été réunie avec l'aide de M^{me} Graziella Burnand-Jacquat, Dr en droit et avocat, maître assistante, de Mlle Corinne Pilloud, licenciée en droit et assistante diplômée, et de M. Christian Monnier, licencié en droit et assistant diplômé ; le soussigné leur exprime sa vive gratitude.

minority. Nor is it defined by the European Convention on Human Rights, Article 14 of which speaks of "national minorities" without defining them further. In the absence of better authority, we may refer to Article 27 of the Covenant on Civil and Political Rights adopted by the General Assembly of the United Nations on 16 December 1966, which came into force on 23 March 1976. Under this provision, there are three factors to be taken into consideration and accordingly three types of minorities: ethnic minorities distinguished by their culture; religious minorities with their own religious denomination; linguistic minorities distinguished by their language. A common characteristic is naturally that they exist in a country where another culture, a different religion or a different language is predominant. But these criteria remain vague and each state enjoys a wide measure of freedom in deciding whether or not to recognise the presence of a particular minority. That is why it unfortunately seems impossible to present here an exact and complete list of the various minorities which have or should have their specific place in the countries of Europe.¹

4. In principle the subject matter falls within the exclusive competence of the state. It is therefore principally governed by their domestic law and depends on the practice of their authorities. However, it is not entirely outside the ambit of international law because states are naturally free to enter into undertakings with regard to each other. In this connection two situations should be distinguished. Firstly, the European Convention on Human Rights has now been acceded to by all the states concerned and confers fundamental freedoms on everyone "without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority" (Article 14); in this way the law common to the members of the Council of Europe already contains guarantees. Furthermore, with a few exceptions, these same states have ratified the International Covenant on Civil and Political Rights which confers on minorities "the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language" (Article 27). In addition to these provisions of general application, we have the international treaties by which a particular state undertakes to protect a given minority: for example Turkey (Article 37 *et seq.* of the Treaty of Lausanne of 24 July 1923), Italy, (the so-called "Gasperi-Gruber" Agreement of 5 September 1946 and the Treaty of Osimo of 10 November 1976, Austria (Article 63 *et seq.* of the Treaty of St-Germain-en-Laye of 1919; Article 6 of the State Treaty of 15 May 1955), Denmark and the Federal Republic of Germany (Declarations of 29 March 1955 on the status of the German minority in Denmark and the Danish minority in Germany), Cyprus (Zurich Agreement of 11 February 1959).

5. In spite of the increasingly numerous international undertakings, the question remains complex and attitudes differ deeply from country to country. In these circumstances, it seems of little use to examine separately the rules applicable in each of the member states of the Council of Europe. It is better to adopt a synthetic approach which, though by no means easy,

encore parvenue à des vues uniformes sur la notion de minorité. Celle-ci n'est pas non plus définie par la Convention européenne des Droits de l'Homme, dont l'article 14 parle de «minorités nationales», sans autre précision. Faute de mieux, il est permis de se référer à l'article 27 du Pacte relatif aux droits civils et politiques, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 décembre 1966, et entré en vigueur le 23 mars 1976. Aux termes de cette disposition, il y a trois facteurs à prendre en considération et, par suite, trois sortes de minorités: les minorités ethniques, qui se singularisent par leur vie culturelle; les minorités religieuses, qui ont une confession propre; les minorités linguistiques, qui se différencient par la langue. Bien entendu, elles ont pour point commun de se trouver dans un pays où prédomine une autre culture, une religion différente ou une langue distincte. Mais ces critères demeurent vagues, et chaque Etat conserve une grande liberté, lorsqu'il décide de reconnaître — ou non — la présence de telle ou telle minorité. Voilà pourquoi il paraît impossible — malheureusement — de recenser ici de manière exacte et complète les diverses minorités qui ont — ou devraient avoir — leur place spécifique dans les pays européens¹.

4. En principe, la matière relève de la compétence exclusive des Etats. Elle est donc régie avant tout par leur droit interne et dépend de la pratique de leurs autorités. Toutefois, elle n'échappe pas entièrement au droit international, car les Etats sont naturellement libres de prendre des engagements les uns à l'égard des autres. A cet égard, il convient de distinguer deux situations. D'abord, la Convention européenne des Droits de l'Homme a maintenant obtenu une adhésion tout à fait générale; or elle confère les libertés fondamentales à chacun «sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale» (article 14); par ce biais, le droit commun aux membres du Conseil de l'Europe renferme déjà des garanties. De plus, à quelques exceptions près, ces mêmes Etats ont ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, lequel assure aux minorités «le 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» (article 27). A ces dispositions d'ordre général s'ajoutent ensuite les traités internationaux par lesquels un Etat déterminé s'oblige à protéger telle ou telle minorité: par exemple, la Turquie (article 37 et suivants du Traité de Lausanne du 24 juillet 1923), l'Italie (Accord dit de «Gasperi-Gruber» du 5 septembre 1946 et Traité d'Osimo du 10 novembre 1976), l'Autriche (articles 63 et suivants du Traité de Saint-Germain-en-Laye de 1919; article 6 du Traité d'Etat du 15 mai 1955), le Danemark et la République Fédérale d'Allemagne (Déclarations du 29 mars 1955 sur le statut de la minorité allemande au Danemark et de la minorité danoise en Allemagne), Chypre (Accord de Zurich du 11 février 1959).

5. En dépit d'engagements internationaux de plus en plus nombreux, la matière reste complexe, et les conceptions divergent profondément suivant les pays. Dans ces conditions, il semblerait peu utile de procéder à l'analyse séparée des réglementations applicables dans chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe. Mieux vaut tenter une synthèse, qui n'est certes pas

1. See however Brunner and others, *Minderheitenschutz in Europa*, Heidelberg, 1985, p. 32 ff.

1. Voir cependant Brunner *et al.*, *Minderheitenschutz in Europa*, Heidelberg 1985, p. 32 et suivantes.

has the advantage of presenting a general picture of the existing rules — and the guarantees which would be desirable in the future. From this standpoint, it appears that the protection of minorities can be based on two categories of legal rules: either provisions of general application relating to the population as a whole from which minorities in fact derive special advantages; or special provisions to protect the rights of certain specified groups. Naturally these two sets of provisions are not mutually exclusive and both are to be found in most states. But, depending on each case, the emphasis is either on abstract general rules or, much more seldom, on the specific protection of a given minority.

I. General provisions

6. These form two groups: the first group relates to the structure of the state itself and the second to the recognition of human rights *vis-à-vis* the state.

1. Provisions relating to the structure of the state

7. In the European states, we encounter three main sets of rules guaranteeing a greater or lesser degree of autonomy to the various parts of the country: the first relates to a federal state, the second represents devolution of authority to the regions and the third provides a special system for outlying regions, particularly islands.

a. Federalism

8. This may be defined as a structure with which a federal state is superposed on the federated states. The latter are not sovereign in the sense that they do not enjoy a legal personality in international law and have a duty to comply with federal law. They may however be described as quasi-states because they are constituted like states, they have their own legal system, they elect their authorities and take part as states in decisions taken at national level.

9. Only three European states have adopted a system of this type: Austria (Article 2 of the Federal Constitution), the Federal Republic of Germany (Article 23 of the Basic Law of 23 May 1949) and Switzerland (Article 1 *et seq.* of the Constitution of 29 May 1874).¹ It can therefore scarcely be argued that federalism plays a predominant role in protecting minorities in Europe. However, the guarantees it offers cannot be regarded as negligible. It guarantees every federated state real independence and some influence on the workings of the central state. Each unit can manage its affairs and make its voice heard in the federal organs. It is certain that minorities derive great advantages from this system. This is very well illustrated in Switzerland where there are great geographical variations, a people divided between protestants and catholics, and three linguistic minorities (French, Italian and Romansch) exist side by side with a large German-speaking majority. In Austria and Germany federalism, which appears less closely connected with minority problems, would seem to be due to histor-

facile à établir, mais qui a l'avantage de présenter un tableau d'ensemble des normes déjà existantes — et des garanties souhaitables à l'avenir. Dans cette perspective, il apparaît que la protection des minorités peut découler de deux catégories de règles juridiques: soit des dispositions d'ordre général, qui visent le peuple tout entier, et dont les minorités tirent en réalité des avantages particuliers; soit des dispositions de nature spéciale, qui sont destinées à sauvegarder les droits de certains groupes déterminés. Il va de soi que les unes et les autres ne s'excluent pas. Elles s'additionnent dans la plupart des Etats. Mais, selon les cas, l'accent est mis sur des normes de caractère abstrait ou, beaucoup plus rarement, sur la défense spécifique d'une minorité donnée.

I. Les dispositions générales

6. Elles se répartissent en deux groupes: les unes ont trait à la structure même de l'Etat, les autres à la reconnaissance des droits de l'homme face à l'Etat.

1. Les dispositions relatives à la structure de l'Etat

7. On trouve, dans les Etats européens, trois principales sortes de règles qui garantissent une autonomie plus ou moins large aux diverses parties du pays: les premières instituent un Etat fédératif, les deuxièmes une décentralisation régionale et les troisièmes un régime particulier pour les territoires excentriques, notamment les îles.

a. Le fédéralisme

8. Il se définit comme une structure dans laquelle un Etat fédéral se superpose à des Etats fédérés. Ceux-ci ne sont pas souverains, en ce sens qu'ils n'ont pas la personnalité juridique en droit des gens et qu'ils doivent obéir au droit fédéral. Ils ont cependant le caractère de quasi-Etat, car ils sont constitués comme des Etats, ils ont leur propre ordre juridique, ils élisent leurs autorités et participent comme tels aux décisions prises à l'échelon national.

9. Trois Etats européens seulement ont adopté un système de ce genre: l'Autriche (article 2 de la Constitution fédérale), la République Fédérale d'Allemagne (article 23 de la Loi fondamentale du 23 mai 1949) et la Suisse (articles 1 et suivants de la Constitution du 29 mai 1874)¹. Il serait donc difficile de prétendre que le fédéralisme prend une place prépondérante dans la protection des minorités en Europe. Pourtant, il offre des garanties qui ne sont pas négligeables. Il assure à chaque Etat fédéré une indépendance réelle, ainsi qu'une influence sur la vie de l'Etat central. Chaque entité peut gérer ses affaires et faire entendre sa voix au sein des organes fédéraux. Il n'est pas douteux que les minorités en tirent de grands avantages. Le phénomène est particulièrement frappant en Suisse, où la géographie est fortement contrastée, le peuple divisé entre protestants et catholiques, et où trois minorités linguistiques (français, italien et rhéto-romanche) côtoient une large majorité germanophone. En Autriche et en Allemagne, il semble que le fédéralisme est en rapport moins étroit avec le

1. See also Articles 48 ff., and 61 ff. of the Cyprus Constitution of 16 August 1960.

1. Voir également les articles 48 et suivants, 61 et suivants, de la Constitution de Chypre du 16 août 1960.

ical circumstances ; nevertheless, in these two countries various (for example, political or religious) minorities also benefit from federalism which protects their freedom and gives them increased influence.

b. Regionalisation

10. This is a technique for devolving authority by the establishment of territorial units which, though admittedly subordinate to the state, exercise autonomy in limited fields. In other words, a unitary state divides itself into smaller units to which it transfers relatively extensive power but submits them to legal, administrative and political control.

11. At least half a dozen European states use this technique to a greater or lesser degree. Their object, however, is not necessarily to defend the position of any particular minority. It may also simply be to transfer local matters to lower authorities less remote from the population. This last object is apparent, for example, in Sweden (Article 7 of Chapter I of the 1974 Constitution which came into force on 1 January 1975). It is also perceptible in France where the 1982 Act extends the autonomy of the regions, giving them more power in the fields of planning, economic affairs, vocational training and culture, and strengthening the Regional Council, which is to be elected by universal suffrage and whose president will exercise executive powers.¹ But it is obvious that, in fact, minorities can only profit from the freedom of action enjoyed by local authorities.

12. In some countries, however, the concern to protect minorities is given more importance. Thus, in Italy, Articles 5 and 6 of the Constitution of 1 January 1948 establish a link between regionalisation and the legal status of linguistic minorities ; the latter constitute three distinct regions with a special status and a greater degree of autonomy than the ordinary regions (Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia).² Similarly, the Spanish Constitution of 27 December 1978 recognises "the right of nationalities and regions to autonomy" (Article 2). This original form of words was intended to satisfy the aspiration of those sections of the population who were conscious of their own specific identity, for example, the Basques, the Catalans and the Galicians ; it is completed by the rules which establish not only districts and provinces but also "autonomous regions" (*comunidades autónomas*, Articles 137 ff., 143 ff. of the Constitution). In Belgium, the German, French and Dutch languages exist side by side ; each of them constitutes a "linguistic region" ; Brussels is a separate bilingual region (Article 3 *bis* of the Constitution of 7 February 1831, provision enacted on 24 December 1970). This division is accompanied by certain specific guarantees, particularly as regards education and the official use of languages ; each cultural community is represented by a council (Articles 3 *ter*, 59 *bis* and 59 *ter*

problème des minorités et qu'il est plutôt dû à des circonstances historiques ; mais, dans ces deux pays, diverses minorités, par exemple confessionnelles ou politiques, bénéficient aussi du fédéralisme, lequel protège leurs libertés et leur donne un poids accru.

b. La régionalisation

10. Elle se caractérise comme une technique de décentralisation, qui permet de créer des entités territoriales, certes subordonnées à l'Etat, mais pourvues d'une certaine autonomie dans des domaines limités. Il s'agit, en d'autres termes, d'un Etat unitaire, qui se divise en circonscriptions et leur abandonne des compétences relativement étendues, mais les soumet à des contrôles juridiques, administratifs et politiques.

11. Une demi-douzaine au moins d'Etats européens utilisent ce procédé, d'une façon plus ou moins accentuée. Ils n'ont d'ailleurs pas nécessairement en vue de défendre la position de telle ou telle minorité. Leur but peut aussi être simplement de confier les questions locales à des autorités inférieures, proches des administrés. Cette dernière préoccupation apparaît, par exemple, en Suède (article 7 du chapitre I^{er} de la Constitution de 1974, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1975). Elle est également sensible en France, où la loi de 1982 élargit l'autonomie des régions, en leur donnant davantage d'attributions, dans les domaines de la planification, de l'économie, de la formation professionnelle, de l'enseignement, de la culture, et en renforçant le Conseil régional, qui sera élu au suffrage universel et dont le président aura des pouvoirs exécutifs¹. Mais, il est évident qu'en fait, les minorités ne peuvent que tirer profit de la liberté d'action dont jouissent les collectivités locales.

12. De surcroît, dans quelques pays, le souci de protéger les minorités occupe une plus grande place. Ainsi, en Italie, les articles 5 et 6 de la Constitution du 1^{er} janvier 1948 établissent un lien entre la régionalisation et la situation juridique des minorités linguistiques ; celles-ci forment trois régions distinctes, dotées d'un statut spécial et d'une autonomie plus prononcée que les régions ordinaires (Vallée d'Aoste, Trentin-Haute-Adige, Frioul, Vénétie Julienne)². De même, la Constitution espagnole du 27 décembre 1978 reconnaît «le droit à l'autonomie des nationalités et des régions» (article 2) ; cette formule originale était destinée à satisfaire les aspirations des parties du peuple qui ressentent une identité propre, par exemple les Basques, les Catalans ou les Galiciens ; elle est complétée par des règles qui instituent, outre les municipalités et les provinces, des «communautés autonomes» (articles 137 et suivants, 143 et suivants de la Constitution). En Belgique se côtoient les langues allemande, française et néerlandaise ; chacune d'elle forme une «région linguistique», Bruxelles étant une région distincte, de caractère bilingue (article 3 *bis* de la Constitution du 7 février 1831, disposition adoptée le 24 décembre 1970) ; cette division s'accompagne de garanties précises, notamment en matière d'enseignement et d'usage officiel des langues ; chaque communauté culturelle est représentée par un conseil (articles

1. Loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (Law on the rights and freedoms of local authorities, *départements* and regions, 2 March 1982) ; see J. M. Auby, *Droit public*, Vol. I, Paris, 1985, p. 297 ff.

2. See Ernest Weibel, *La création des régions autonomes à statut spécial en Italie* (The creation of autonomous regions with special status in Italy), thesis, Lausanne, 1970.

1. Loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ; voir J. M. Auby, *Droit public*, vol. I, Paris 1985, p. 297 et suivantes.

2. Voir Ernest Weibel, «La création des régions autonomes à statut spécial en Italie», thèse, Lausanne 1970.

of the Constitution). The details are prescribed by law (Special Institutional Reform Act of 8 August 1980, an Ordinary Act of 9 August 1980; Institutional Reform Act for the German-speaking community of 31 December 1983); finally the Act of 28 June 1983 sets up an Arbitration Court which supervises the proper exercise of the powers of the state, the communities and the regions. The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland takes account of local differences, not only in creating regions in the strict sense but also because it admits the existence of different legal systems in certain parts of the country, in particular Wales, Scotland, Northern Ireland, Isle of Man and the Channel Islands; the law is therefore not entirely unified and different systems apply in particular parts of the United Kingdom even in important fields of private law.

c. Status of islands

13. Several European states have made special laws for territories separated from the mainland by the sea. The Danish Constitution gives the Faeroe Islands and Greenland the status of administrative autonomy and a right to representation in parliament (Articles 28 and 31, paragraph 5; see the *Official Collection of Danish Laws*, 1956, No. 92). In Italy, Sicily and Sardinia regions enjoy special status, involving extended autonomy (see Constitutional Acts of 15 May 1946 and 26 February 1948). In France, Corsica is regarded as a "territorial authority" which has special powers and its own organisation: on the one hand, it enjoys extended powers in relation to education, training, culture, land planning, transport, employment and energy, on the other, it is represented by an assembly whose president is the executive head of the region (Act 82-214 of 2 March 1982 and Act 82-659 of 30 July 1982). Finally, the overseas departments (counties) and territories are the subject of specific provisions (see Article 72 ff. of the Constitution of 4 October 1958 and the Act of 31 December 1982). The Spanish Constitution enacts separate rules for the autonomous region of the Canary Islands (3rd additional provision). The Portuguese Constitution grants specific autonomy to the archipelagos of the Azores and Madeira on account of "their geographical, economic, social and cultural characteristics" and "the historic aspirations to autonomy of the island populations" (Article 227, paragraph 1). Finally, in the United Kingdom, the islands are governed by very diverse rules which, however, on the whole guarantee a considerable degree of independence. Some of them are attached to a ministry (for example, the Orkney and Shetland Islands are under the control of the Secretary of State for Scotland), others have their own legislative, executive and judicial organs. They have complete freedom of legislation (subject to the royal assent) and are only exceptionally subject to the Acts passed by Parliament at Westminster; thus, the Isle of Man and the Channel Islands exercise almost all the powers of a state except those relating to foreign policy and defence.

2. Provisions relating to human rights and fundamental freedoms

14. Minorities can however be defended otherwise than by comprehensive measures providing for com-

31^{er}, 59^{bis} et 59^{ter} de la Constitution), les détails étant fixés par la loi (loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, loi ordinaire du 9 août 1980, loi de réformes institutionnelles pour la communauté germanophone du 31 décembre 1983); enfin, la loi du 28 juin 1983 crée une Cour d'arbitrage qui veille au respect des compétences de l'Etat, des communautés et des régions. Quant au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, il tient compte des diversités, non pas seulement en créant des régions proprement dites, mais surtout en admettant l'existence d'ordres juridiques distincts dans certaines parties du pays, notamment le pays de Galles, l'Ecosse, l'Irlande du Nord, l'île de Man et les îles Anglo-Normandes; le droit n'est donc pas entièrement unifié, et des législations différentes s'appliquent à telle ou telle partie du Royaume, même dans les domaines importants du droit privé.

c. Le statut des îles

13. Plusieurs Etats européens ont posé des règles particulières en faveur des territoires que la mer sépare de la métropole. La Constitution danoise donne aux îles Féroé et au Groenland un statut d'autonomie administrative, ainsi qu'un droit de représentation au Parlement (article 28 et 31 alinéa 5; voir le *Recueil officiel des lois danoises* 1956, n° 92). En Italie, la Sicile et la Sardaigne sont des régions qui bénéficient d'un statut spécial et, par suite, d'une autonomie élargie (voir les lois constitutionnelles du 15 mai 1946 et du 26 février 1948). Au sein de la République française, la Corse est reconnue comme une «collectivité territoriale» qui jouit de compétences exorbitantes et qui a sa propre organisation; d'une part, elle a des attributions étendues en matière d'éducation, de formation, de culture, d'aménagement du territoire, de transport, d'emploi et d'énergie; d'autre part, elle est représentée par une assemblée, dont le président est l'organe exécutif de la région (loi 82-214 du 2 mars 1982 et loi 82-659 du 30 juillet 1982); enfin, les départements et territoires d'Outre-mer font l'objet de dispositions spécifiques (voir les articles 72 et suivants de la Constitution du 4 octobre 1958 et la loi du 31 décembre 1982). De son côté, la Constitution espagnole réserve des règles distinctes pour la communauté autonome des îles Canaries (3^e disposition additionnelle). Quant à la Constitution portugaise, elle accorde un statut d'autonomie particulier aux archipels des Açores et de Madère, en raison de «leurs caractéristiques géographiques, économiques, sociales et culturelles», ainsi que «des aspirations autonomistes historiques des populations insulaires» (article 227, alinéa 1). Enfin, les îles du Royaume-Uni sont soumises à un régime très diversifié qui leur garantit toutefois, dans l'ensemble, une indépendance considérable; certaines d'entre elles sont rattachées à un ministère (par exemple, les îles Orkney et les Shetland sont placées sous le contrôle du Secrétaire d'Etat pour l'Ecosse), les autres ont leur propre organe législatif, exécutif et judiciaire, elles édictent leur législation en toute liberté (sous réserve de l'approbation royale) et ne sont assujetties que dans des cas exceptionnels aux lois votées par le Parlement de Westminster; ainsi, l'île de Man et les îles Anglo-Normandes exercent presque l'ensemble des attributions étatiques, hormis la politique étrangère et celle de la défense.

2. Les dispositions relatives aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales

14. Les minorités peuvent être défendues autrement que par des mesures globales qui envisagent des

munities. They also benefit from the rules guaranteeing rights to individuals as such. In the eyes of Western Europe, human rights are admittedly primarily designed to protect human dignity but they also serve and are nearly as often applied for the purpose of protecting groups who are distinguished from the majority by their language; religion, political opinions or racial origin. Here one must distinguish between two categories of rules: those which lay down the fundamental freedoms and those which are more particularly concerned with conferring equality, in particular by forbidding all types of discrimination.

a. Fundamental freedoms

15. As we know, the member states of the Council of Europe are parties to the European Convention on Human Rights, Articles 2 to 13 of which contain a very complete catalogue of rights. Minorities can therefore base very important claims on all the rules which allow individuals to exercise their faculties and express their opinions without having to fear the oppression of the majority. This applies particularly to the cases of the right to respect for private and family life (Article 8), freedom of thought, conscience and religion (Article 9), freedom of expression, information and communication of ideas (Article 10), freedom of assembly and association (Article 11) and freedom of marriage (Article 12). On the whole, these provisions, which are essential for minorities, have not been the subject of reservations or only on very precise points, for example the legal status of radio and television. One can therefore assume that European law has for some years been largely unified with respect to fundamental freedoms and that as a result the position of minorities has been considerably strengthened.

16. Everywhere, too, the list established by the Convention has been further completed by domestic law. Without going into details which would take the report beyond the scope of a general study, attention must be drawn to some particular points. It sometimes happens that the sources of fundamental rights are very ancient and do not completely fit in with present-day concepts, but the gaps may be filled by practice. The United Kingdom, for instance, whose constitutional law is to a large extent customary, is governed by a number of documents dating from the distant past (the Magna Charta of 12 June 1215, the Petition of Rights of 7 June 1628 and the Declaration of Rights of 13 February 1689). In Switzerland, the Federal Court makes good the omissions of the Constitution of 29 May 1874 by declaring those freedoms which are essential to the observance of pluralism to be "principles of unwritten federal law". In Ireland, too, the list in the Constitution of 29 December 1937 is not considered exhaustive. In Belgium, the Constitution of 7 February 1831 has been revised on several occasions to take account of historical developments. Other countries, however, have a recent, modern and considerably more detailed Constitution which adds to the traditional freedoms, economic, social and cultural rights, protects the position of workers¹ or

communautés. Elles bénéficient, en outre, de normes qui garantissent des droits aux individus, considérés isolément. Tels que les conçoit l'Europe occidentale, les droits de l'homme sont certes destinés avant tout à sauvegarder la dignité humaine, mais ils servent également, et presque aussi souvent, à protéger des groupes qui se différencient de la majorité, par la langue, la religion, les opinions politiques ou la race. A cet égard, il convient de distinguer entre deux catégories de règles: celles qui proclament les libertés fondamentales et celles qui assurent plus particulièrement l'égalité, en prohibant notamment les discriminations de toutes sortes.

a. Les libertés fondamentales

15. On sait que les Etats membres du Conseil de l'Europe sont parties à la Convention européenne des Droits de l'Homme, dont les articles 2 à 13 contiennent un catalogue très complet. Leurs minorités tirent donc des prétentions importantes de toutes les normes qui permettent aux individus de s'épanouir et de se manifester sans avoir à redouter l'oppression de la majorité. Tel est spécialement le cas du droit au respect de la vie privée et familiale (article 8), de la liberté de pensée, de conscience et de religion (article 9), de la liberté d'expression, d'information et de communication des idées (article 10), de la liberté de réunion et d'association (article 11) et de la liberté du mariage (article 12). Dans l'ensemble, ces dispositions essentielles pour les minorités n'ont pas fait l'objet de réserves, ou seulement sur des points très précis, par exemple le statut légal de la radio et de la télévision. Il est donc permis de conclure que le droit européen est, depuis quelques années, largement unifié dans le domaine des libertés et qu'à ce titre la situation des minorités s'est considérablement renforcée.

16. Partout également, la liste qu'établit la Convention est encore complétée par le droit interne. Sans entrer dans des détails qui sortiraient du cadre de cette étude d'ensemble, on doit relever quelques singularités. Il arrive que les sources soient très anciennes et ne correspondent plus tout à fait aux conceptions actuelles, mais les lacunes peuvent être comblées par la pratique. Ainsi, le Royaume-Uni, dont le droit constitutionnel est en grande partie coutumier, est régi par plusieurs textes hérités d'un passé lointain (la Grande Charte du 12 juin 1215, la Pétition des droits du 7 juin 1628 et la Déclaration des droits du 13 février 1689). En Suisse, le Tribunal fédéral corrige les carences de la Constitution du 29 mai 1874 en déclarant « principes de droit fédéral non écrit » les libertés indispensables au respect du pluralisme. En Irlande, l'énumération faite par la Constitution du 29 décembre 1937 n'est pas non plus tenue pour exhaustive. En Belgique, la Constitution du 7 février 1831 a été révisée à plusieurs reprises pour tenir compte de l'évolution des choses. D'autres pays, en revanche, ont une Constitution récente, moderne et sensiblement plus détaillée. Celle-ci ajoute aux libertés classiques des droits économiques, sociaux et culturels, protège la situation des travailleurs¹ ou, de façon expresse, la liberté du commerce et de l'industrie². Parfois, elle garantit expressé-

1. Portuguese Constitution of 2 April 1976, Article 53 ff.; Netherlands, Article 19 of the Constitution of 19 January 1983; Greece, Articles 22 and 23 of the Constitution of 9 June 1975.

1. La Constitution portugaise du 2 avril 1976, articles 53 et suivants; Pays-Bas, article 19 de la Constitution du 19 janvier 1983; Grèce, articles 22 et 23 de la Constitution du 9 juin 1975.

2. Article 31 de la Constitution fédérale de la Suisse, du 29 mai 1874.

expressly refers to the freedom of commerce and industry.¹ Sometimes it expressly guarantees the right to use one's own language, either officially² or on private matters³ or again freedom of science, art and education.⁴

b. *The principle of equality and the prohibition of discrimination*

17. Under this heading, too, one must distinguish between the ancient and the most recent constitutions. The first group is generally content to lay down in very general terms the principle of equality.⁵ This in itself confers rights on minorities in so far as they can derive from it the certainty that the legislature, the administration and the courts must treat everyone on the same footing without respect of persons. But, as equality is in itself an essentially relative concept, this is not always sufficient to protect groups who are in a special position; it does not prevent the state from giving divergent solutions to dissimilar problems. Furthermore, its scope is principally negative and gives no right to the specific protection which minorities often require in order to develop — or merely to survive.

18. This is probably the reason why some states expressly add that discrimination based on descent, race, colour, language, religion, political or ideological convictions or economic or social standing is forbidden.⁶ Although it does not appear absolutely essential, the preciseness of these definitions is nevertheless useful because it forbids state authorities to utilise the special position of a given minority to its detriment. This right is also conferred by the European Convention on Human Rights but only to the extent that it relates to "the enjoyment of the rights and freedoms set forth in this Convention" (Article 14).

19. Finally, provisions which expressly refer to minorities as such are less frequent. The most characteristic example seems to be Article 14 of the Convention, the scope of which is, however, limited. In the case of a

ment le droit à l'usage de sa langue, soit à titre officiel¹, soit à titre privé², ou encore la liberté des sciences, des arts et de l'enseignement³.

b. *Le principe d'égalité et l'interdiction des discriminations*

17. Sous cette rubrique aussi, il faut distinguer entre les constitutions anciennes et les plus récentes. Les premières se contentent généralement de poser, en termes très généraux, le principe de l'égalité⁴. Celui-ci offre déjà des droits aux minorités, dans la mesure où elles en déduisent l'assurance que le législateur, l'administration et les tribunaux doivent traiter chacun sur le même pied, sans acception de personne. Mais, en soi, l'égalité est une notion essentiellement relative et ne suffit pas toujours à protéger les groupes qui se trouvent dans une situation particulière : en effet, elle n'empêche pas l'Etat de donner des solutions divergentes à des problèmes dissemblables. De surcroît, elle a une portée avant tout négative et ne donne aucune prétention à la protection spécifique dont les minorités ont souvent besoin pour se développer — ou simplement pour survivre.

18. Voilà sans doute pourquoi certains Etats ajoutent expressément que sont prohibées les discriminations fondées sur l'ascendance, la race, la couleur, la langue, la religion, les convictions politiques ou idéologiques, la position économique ou sociale⁵. Sans paraître absolument indispensables, ces précisions sont néanmoins utiles, car elles interdisent aux autorités étatiques d'utiliser la position spéciale de telle ou telle minorité à son détriment. Elles ressortissent d'ailleurs aussi à la Convention européenne des Droits de l'Homme, mais seulement pour ce qui est de « la jouissance des droits et libertés reconnus par la présente Convention » (article 14).

19. Plus rares enfin sont les dispositions qui mentionnent explicitement les minorités comme telles. L'exemple le plus caractéristique semble être l'article 14 de la Convention, dont l'objet est toutefois limité. Quant

1. Article 31 of the Swiss Federal Constitution of 29 May 1874.

2. The Spanish Constitution of 27 December 1978 provides that Spanish shall be the official language of the state but that other languages may be proclaimed official in the autonomous regions; in Switzerland, freedom of languages is a principle of non-written federal law recognised by the decisions of the Federal Court (Judgment of 31 March 1965, RO 91 I 480, 485 ff.).

3. Denmark, see Francesco Capotorti, *Etude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques* (Study of the rights of people belonging to ethnic, religious and linguistic minorities), New York 1979, p.81.

4. Turkish Constitution of 7 November 1982, Articles 27 and 42; see Article 23 of the Netherlands Constitution of 19 January 1983; Article 17 of the Belgian Constitution of 7 February 1831.

5. Switzerland (Constitution of 29 May 1874, Article 4, paragraph 1); Luxembourg (Article 11 of the Constitution of 17 October 1868); Greece (Article 4 of the Constitution of 9 June 1975); Iceland (Article 64 of the Constitution of 17 June 1944); Ireland (Article 40 of the Constitution of 29 December 1937); Austria (Article 7 of the Federal Constitution); Denmark (Article 83 of the Constitution of 6 May 1953); Italy (Article 3 of the Constitution of 1 January 1948).

6. Portugal (Article 13, paragraph 2, of the Constitution of 2 April 1976); Spain (Articles 1 and 14 of the Constitution of 27 December 1978); France (Article 2 of the Constitution of 4 October 1958); Cyprus (Article 28 of the Constitution of 16 August 1960); Federal Republic of Germany (Article 3 of the Basic Law of 23 May 1949); Turkey (Article 10 of the Constitution of 7 November 1982); Netherlands (Article 1 of the Constitution of 19 January 1983).

1. La Constitution espagnole du 27 décembre 1978 prévoit que le castillan est la langue officielle de l'Etat, mais que d'autres langues peuvent être proclamées officielles dans les communautés autonomes; en Suisse, la liberté des langues est un principe de droit fédéral non écrit, reconnu par la jurisprudence du Tribunal fédéral (arrêt du 31 mars 1965, RO 91 I 480, 485 sq.).

2. Danemark, voir Francesco Capotorti, *Etude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, New York 1979, p. 81.

3. Constitution turque du 7 novembre 1982, articles 27 et 42; voir l'article 23 de la Constitution néerlandaise du 19 janvier 1983; article 17 de la Constitution belge du 7 février 1831.

4. Suisse (Constitution du 29 mai 1874, article 4, alinéa 1); Luxembourg (art. 11 de la Constitution du 17 octobre 1868); Grèce (article 4 de la Constitution du 9 juin 1975); Islande (article 64 de la Constitution du 17 juin 1944); Irlande (article 40 de la Constitution du 29 décembre 1937); Autriche (article 7 de la Constitution fédérale); Danemark (article 83 de la Constitution du 6 mai 1953), Italie (article 3 de la Constitution du 1^{er} janvier 1948).

5. Portugal (article 13, alinéa 2, de la Constitution du 2 avril 1976); Espagne (articles 1 et 14 de la Constitution du 27 décembre 1978); France (article 2 de la Constitution du 4 octobre 1958); Chypre (article 28 de la Constitution du 16 août 1960); République Fédérale d'Allemagne (article 3 de la Loi fondamentale du 23 mai 1949); Turquie (article 10 de la Constitution du 7 novembre 1982); Pays-Bas (article 1^{er} de la Constitution du 19 janvier 1983).

national constitution, it may either forbid discrimination based on membership of a minority,¹ or require the legislature to guarantee the rights and freedoms of certain minorities.²

II. Special provisions

20. These can be classified under two principal headings: sometimes they relate principally to the private family or community life of individuals, and sometimes they relate essentially to the representation of minorities in state institutions.

1. Protection of private, family or community life

21. This is provided for in various fields: either relating to the way of life in general or more particularly to the use of languages, especially in education. Finally it may concern culture and religion.

a. Manner of life

22. Ethnic groups often have a way of life which, because it differs from that of the majority, requires a certain degree of protection. This cannot be found in the European Convention on Human Rights. Nevertheless, it exists in numerous countries by virtue of an international agreement or domestic legislation. For instance, Turkey undertook by the Treaty of Lausanne of 24 July 1923 to guarantee non-Muslim minorities not only their civil and political rights, equal treatment in law and in fact and religious freedom, but also specific rules relating to their family and personal status (Article 37 ff., in particular Article 42). Austria made similar undertakings with respect to the Slovenes and Croats by the State Treaty of 15 May 1955 (Article 6 ff.). Denmark and the Federal Republic of Germany have undertaken to respect their respective minorities in Schleswig-Holstein under the Government Declarations of 29 March 1955;³ these provide, in particular, that German-speaking Danes will be entitled to maintain cultural relations with Germany; similarly Danish-speaking Germans will enjoy the same right. In France, Alsace-Lorraine has a separate status in several fields of law and with regard to relations between the state and the Church.⁴ By the so-called "de Gasperi-Gruber" agreement of 5 September 1946, Italy grants extensive rights to the German-speaking minority in the provinces of Trento and Bolzano.⁵ The Treaty of Osimo of 10 November 1975 between Italy and Yugoslavia requires the two states to maintain the level of protection of their respective minorities (Article 8).

à la Constitution interne, elle peut, soit proscrire les discriminations fondées sur l'appartenance à une minorité¹, soit enjoindre au législateur de garantir notamment les droits et libertés de certaines minorités².

II. Les dispositions spéciales

20. Elles peuvent être rangées sous deux rubriques principales: tantôt elles concernent avant tout la vie privée, familiale ou communautaire des personnes, tantôt elles ont essentiellement trait à la représentation des minorités au sein des institutions étatiques.

1. La protection de la vie privée, familiale ou communautaire

21. Elle est prévue dans plusieurs domaines: soit le mode de vie en général, soit plus particulièrement l'usage des langues, en particulier dans l'enseignement, soit enfin la culture et la religion.

a. Le mode de vie

22. Les groupes ethniques ont souvent des mœurs qui, différant de celles de la majorité, ont besoin d'une certaine protection. Celle-ci fait défaut dans la Convention européenne des Droits de l'Homme. Mais elle existe dans de nombreux pays, en vertu d'un accord international ou de la législation interne. Ainsi, la Turquie s'est engagée, par le Traité de Lausanne du 24 juillet 1923, à garantir aux minorités non musulmanes, non seulement leurs droits civils et politiques, un traitement égal en droit et en fait, leur liberté religieuse, mais encore des règles spécifiques concernant leur statut familial ou personnel (articles 37 et suivants, notamment article 42). L'Autriche a pris des engagements semblables à l'égard des Slovènes et des Croates, par le Traité d'Etat du 15 mai 1955 (articles 6 et suivants). Le Danemark et la République Fédérale d'Allemagne se sont promis le respect de leurs minorités respectives dans le Schleswig-Holstein aux termes des Déclarations gouvernementales du 29 mars 1955³; celles-ci prévoient en particulier que les Danois germanophones auront la liberté d'entretenir des relations culturelles avec l'Allemagne; réciproquement, les Allemands qui parlent le danois jouissent du même droit. En France, l'Alsace-Lorraine bénéficie d'un statut séparé, pour plusieurs domaines du droit et pour les relations entre l'Etat et l'Eglise⁴. Par l'Accord dit «de Gasperi-Gruber», du 5 septembre 1946, l'Italie assure des droits étendus à la minorité germanophone des provinces de Trente et de Bolzano⁵. Le Traité d'Osimo, du 10 novembre 1975, entre l'Italie et la Yougoslavie oblige les deux Etats à maintenir le niveau de protection de leurs minorités respectives (article 8).

1. Sweden (Article 15 of Chapter 2 of the Constitution which came into force on 1 January 1975).

2. Belgium (Article 6 *bis* of the Constitution of 7 February 1831, provision passed on 24 December 1970).

3. See Silke Messtorff, *Die Rechtsstellung der ethnischen Minderheiten in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt-on-Main, Europäische Hochschulschriften, 1987, p. 104.

4. The system established by the Concordat with the Holy See of 15 July 1801 was maintained in Alsace-Lorraine by the Act of 17 October 1919 and again in 1944; see also the new Code of Civil Procedure, Appendix III, relating to Alsace-Lorraine.

5. This agreement was completed by that of 2 December 1969, relating to the autonomy of the region in question.

1. Suède (article 15 du chapitre 2 de la Constitution entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1975).

2. Belgique (article 6*bis* de la Constitution du 7 février 1831, disposition adoptée le 24 décembre 1970).

3. Voir Silke Messtorff, *Die Rechtsstellung der ethnischen Minderheiten in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt am Main, Europäische Hochschulschriften, 1987, p. 104.

4. Le régime établi par le Concordat avec le Saint-Siège du 15 juillet 1801 a été maintenu en Alsace-Lorraine par la loi du 17 octobre 1919 et de nouveau en 1944; voir également le nouveau Code de procédure civile, Annexe III, relative à l'Alsace-Lorraine.

5. Cet accord est complété par celui du 2 décembre 1969, relatif à l'autonomie de la région visée.

23. The United Kingdom allows Wales, Scotland and Northern Ireland to maintain a large part of their own legal system particularly as regards procedure and private law which closely affect their way of life. Article 42 of the Irish Constitution of 29 December 1937 recognises a fundamental right from which minorities can derive special advantages, the right of parents freely to determine the religious, moral, intellectual, physical and social education of their children. The desire to protect specific ethnic groups appears still more clearly in other countries. Thus, the Spanish Constitution preserves the local law, that is, the application of special rules, in the Basque country (first additional provision). Sweden and Norway have enacted legislation protecting certain essential aspects of the Lapps' way of living, particularly as regards pasture, hunting and fishing.

24. There is hardly any need to recall that the way of life of a minority may be protected by means other than national legislation. Thus, federalism and even regionalisation make it possible — indirectly — to achieve the same end when local authorities have extensive legislative and administrative powers, particularly in the fields of social affairs, culture, economics or education.¹

b. Use of languages

25. In this respect the European Convention on Human Rights grants only limited rights. It forbids discrimination (Article 14) and grants accused persons the right to be informed in a language they understand and to be assisted by an interpreter without charge (Article 5, paragraph 2, Article 6, paragraph 2, sub-paragraphs *a* and *e*, but does not go further than that. However, in most cases, domestic legislation makes good the omission in a more or less complete and detailed manner. A distinction must be drawn between provisions which are of a completely general nature and those which relate to a particular aspect, such as the publication of legislation or school education.

26. Belgian law probably contains the most extensive regulation of the question. It recognises three "cultural communities" whose identity it seeks to preserve by the most various means (Article 3^{ter} of the Constitution). Each community is represented by a council and the Chambers of the Legislature are divided into linguistic groups. The German-speaking community, which is clearly a minority, is protected by the special Act of 31 December 1983.² Very detailed provisions govern the use of languages in official publications, education, the administration, the courts, the army and even in private firms.

27. In Switzerland, the provisions of the federal law are less numerous and less explicit. Article 116 of the Constitution of 29 May 1874 proclaims as "national languages" the four languages spoken by the indigenous population (German, French, Italian and Romansch); admittedly, only the first three are considered as "official languages" and used for the publication of laws, orders

23. Le Royaume-Uni laisse au pays de Galles, à l'Ecosse et à l'Irlande du Nord une grande partie de leur ordre juridique propre, notamment dans des matières de la procédure et du droit privé qui touchent de près les habitudes de vie. L'article 42 de la Constitution irlandaise du 29 décembre 1937 reconnaît un droit fondamental, dont les minorités peuvent déduire des avantages particuliers, le droit des parents de pourvoir librement à l'éducation religieuse, morale, intellectuelle, physique et sociale de leurs enfants. Le souci de protéger tel ou tel groupe ethnique apparaît encore plus nettement dans d'autres pays. Ainsi, la Constitution espagnole réserve le régime foral, c'est-à-dire l'application de normes particulières, dans le pays Basque (1^{re} disposition additionnelle). La Suède et la Norvège ont édicté des lois qui protègent certains aspects essentiels de la vie des Lapons, notamment pour les pâturages, la chasse et la pêche.

24. Est-il nécessaire de le rappeler, les modes de vie des minorités peuvent être garantis par d'autres moyens que des lois nationales. Ainsi, le fédéralisme et même la régionalisation permettent — indirectement — d'atteindre le même but, lorsque les collectivités locales ont des compétences législatives et administratives étendues, notamment en matière de vie sociale, de culture, d'économie ou d'instruction¹.

b. L'usage de la langue

25. A cet égard, la Convention européenne des Droits de l'Homme n'accorde que des droits limités. Si elle interdit les discriminations (article 14) et assure aux inculpés et aux accusés le droit d'être informés dans une langue qu'ils comprennent et de se faire assister gratuitement d'un interprète (article 5, alinéa 2, article 6, alinéa 2, lettres *a* et *e*), elle ne va pas au-delà. Mais, pour la plupart, les législations internes réparent cette carence, d'une manière plus ou moins complète et détaillée. On distinguera les dispositions qui sont d'ordre tout à fait général et celles qui envisagent un aspect particulier, comme la publication des lois ou l'instruction scolaire.

26. Le droit belge renferme sans doute la réglementation la plus vaste. Il reconnaît trois « communautés culturelles », dont il cherche à préserver l'identité par les moyens les plus divers (article 3^{ter} de la Constitution). Chaque communauté est représentée par un conseil, et les Chambres législatives sont réparties en groupes linguistiques. La communauté germanophone, qui est nettement minoritaire, bénéficie d'une loi spéciale, du 31 décembre 1983². Des lois très précises régissent l'emploi des langues dans les recueils officiels, l'enseignement, l'administration, les tribunaux, l'armée et même dans les entreprises privées.

27. En Suisse, les dispositions du droit fédéral sont moins nombreuses et moins explicites. L'article 116 de la Constitution du 29 mai 1874 proclame « langues nationales » les quatre langues parlées par la population indigène (l'allemand, le français, l'italien et le romanche); certes, seules les trois premières sont considérées comme « langues officielles », utilisées pour la publica-

1. See paragraph 8 ff.

2. See also the Act of 23 September 1985 on the use of the German language in the courts and the administration of justice; see B. Bergmans, *Le statut juridique de la langue allemande en Belgique*, Louvain-la-Neuve, 1986.

1. Voir paragraphes 8 et suivants ci-dessus.

2. Voir aussi la loi du 23 septembre 1985, relative à l'emploi de la langue allemande en matière judiciaire et à l'organisation judiciaire; voir B. Bergmans, *Le statut juridique de la langue allemande en Belgique*, Louvain-la-Neuve, 1986.

and decisions, in the judgments of the Federal Court and the deliberations of all federal authorities; however, important decisions of the Federal Council are translated into Romansch. Indirectly, the linguistic minorities derive benefits from federalism: in the four French-speaking cantons, French is the only official language; the same applies to Italian in the canton of Ticino. Three other cantons are bilingual and have detailed rules guaranteeing the rights of the minority (French in Berne,¹ German in Fribourg² and in Valais³).

28. Other European states have several official languages, either everywhere or in parts of the country. Thus, the Maltese Constitution of 21 September 1964 recognises Maltese and English (Article 5); similarly, the Cyprus Constitution of 16 August 1960 recognises Turkish and Greek, and the Irish Constitution, Irish and English (Article 8 of the Constitution of 29 December 1937). In the Netherlands, Frisian is accepted for certain administrative or judicial documents.⁴ In Austria, Article 7 of the State Treaty of 15 May 1955 makes Slovene and Croat official languages in the provinces of Carinthia, Burgenland and Styria⁵ as well as German. In Italy, French and German, Slovene and Friulian are placed on an equal footing with Italian in the regions of Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia and Trieste. In Spain, the Autonomous Regions may declare a second language to be an official language as well as Spanish; Article 3 of the Constitution of 27 December 1978 proclaims the right to one's language, and paragraph 3 even states that the country's linguistic variety shall be respected and form the subject of special protection. The United Kingdom authorises the use of Welsh in the courts and government offices of Wales. Denmark and the Federal Republic of Germany have undertaken to respect the use of the minority language in Schleswig-Holstein, particularly in dealings with the courts and government offices (Government Declaration of 29 March 1955).⁶

29. A considerable number of countries protect their minorities by active measures relating to education. These are sometimes provided for in international conventions. Turkey undertook by the Treaty of Lausanne to authorise non-Muslim minorities to establish and

tion des lois, ordonnances et décisions, dans les arrêts du Tribunal fédéral et les délibérations de toutes les autorités fédérales; cependant, les décisions importantes du Conseil fédéral sont traduites en romanche. Indirectement, les minorités linguistiques bénéficient du fédéralisme: dans les quatre cantons entièrement francophones, le français est la seule langue officielle; il en va de même pour l'italien dans le canton du Tessin. Trois autres cantons sont bilingues: on y trouve des règles précises qui garantissent les droits de la minorité (le français à Berne¹, l'allemand à Fribourg² et en Valais³).

28. D'autres Etats européens connaissent plusieurs langues officielles, soit complètement, soit dans une partie du pays. Ainsi, la Constitution maltaise du 21 septembre 1964 admet le maltais et l'anglais (article 5); de même, la Constitution chypriote du 16 août 1960, pour le turc et le grec, et la Constitution irlandaise, pour l'irlandais et l'anglais (article 8 de la Constitution du 29 décembre 1937). Aux Pays-Bas, la langue frisonne est acceptée pour certains actes administratifs ou judiciaires⁴. En Autriche, l'article 7 du Traité d'Etat du 15 mai 1955 fait du slovène et du croate, en plus de l'allemand, les langues officielles dans les provinces de Carinthie, du Burgenland et de Styrie⁵. En Italie, le français et l'allemand, ainsi que le slovène et le frioulan, sont placés sur un pied d'égalité avec l'italien, respectivement dans les régions du Val d'Aoste, du Trentin-Haute-Adige, du Frioul-Vénétie-Julienne et de Trieste. En Espagne, les communautés autonomes peuvent déclarer, à côté du castillan, une autre langue officielle; l'article 3 de la Constitution du 27 décembre 1978 proclame le droit à la langue, l'alinéa 3 précisant même que la richesse linguistique du pays fera l'objet de respect et d'une protection spéciale. Le Royaume-Uni autorise l'usage du gallois dans les tribunaux et les administrations du pays de Galles. Le Danemark et la République Fédérale d'Allemagne se sont engagés à respecter l'emploi de la langue minoritaire dans la région du Schleswig-Holstein, notamment pour les rapports avec les tribunaux et l'administration (déclaration gouvernementale du 29 mars 1955)⁶.

29. Un bon nombre de pays protègent leurs minorités par des mesures actives qui touchent l'enseignement. Celles-ci sont parfois prévues dans des conventions internationales. La Turquie s'est engagée, par le Traité de Lausanne, à autoriser les minorités nonmusul-

1. Article 2 of the Constitution of 4 June 1893 requires the canton to pay regard to the specific needs of the Bernese Jura and the bilingual district of Biel; Articles 17, 17a and 17b govern the use of languages. In January 1974 that is before the creation of the canton of Jura, Professor J. P. Müller and myself made a report on the rights and privileges granted to the Jura by Bernese law and practice.

2. Article 21 of the Constitution of 7 May 1857 (Acts and decrees are published in both languages but only the French text is regarded as authentic).

3. Article 12 of the Constitution of 8 March 1907 recognises both national languages and guarantees their equality in legislation and the administration.

4. See Jordi Costa I Roca, "La problématique linguistico-culturelle dans la Province de Frise du Royaume des Pays-Bas", *Europa Ethnica, Zeitschrift der Föderalistischen Union Europäischer Volksgruppen*, 1986, pp. 123 to 130.

5. See Act of 7 July 1976 on linguistic groups (*Volkgruppen-gesetz*).

6. See also Article 29 of the Luxembourg Constitution of 17 October 1868.

1. L'article 2 de la Constitution du 4 juin 1893 oblige le canton à prendre en considération les besoins spécifiques du Jura bernois et du district bilingue de Bienne; les articles 17, 17a et 17b réglementent l'usage des langues. En janvier 1974, c'est-à-dire avant la création du canton du Jura, le professeur J.P. Müller et le soussigné avaient établi un rapport sur les droits et privilèges reconnus au Jura par la loi et la pratique bernoises.

2. Article 21 de la Constitution du 7 mai 1857 (les lois et les décrets sont publiés dans les deux langues, mais seul le texte français est considéré comme authentique).

3. L'article 12 de la Constitution du 8 mars 1907 reconnaît les deux langues nationales et leur assure l'égalité dans la législation et l'administration.

4. Voir Jordi Costa I Roca, «La problématique linguistico-culturelle dans la province de Frise du Royaume des Pays-Bas», *Europa Ethnica, Zeitschrift der Föderalistischen Union Europäischer Volksgruppen*, 1986, p. 123 à 130.

5. Voir la loi du 7 juillet 1976 sur les groupes linguistiques (*Volkgruppen-gesetz*).

6. Voir encore l'article 29 de la Constitution luxembourgeoise du 17 octobre 1868.

control their own educational establishments, "with the right to use their own language and to exercise their religion freely therein" (Article 40); furthermore, it promised to supply large minorities with primary public education in their own language (Article 41, paragraph 1). The Federal Republic of Germany and Denmark have reciprocally guaranteed their respective minorities the right to establish and manage separate schools whose education certificates have the same value as those of their public counterparts (Government Declaration of 29 March 1955).¹ The "de Gasperi-Gruber" Treaty of 1946 stipulates that Italy shall provide primary and secondary education in German in the provinces of Trento and Bolzano.

30. Finally, in some cases, the domestic constitutions and legislation guarantee a right to education in a minority language. In Spain, the Autonomous Regions have the right to provide education in the regional language. In Wales, which is part of the United Kingdom, Welsh is taught in the state schools. In Austria, under Article 7 of the State Treaty of 1955, the Federal Act of 19 March 1955 makes detailed regulations for the minority schools in Carinthia and expressly provides for the use of Slovene in addition to German, which is compulsory (Section 7). In the Netherlands, Frisian is used in the state schools of the province of Friesland.² The Finnish and Lapp minorities in Sweden can receive primary education in their own language. Separate schools have also been set up for the Lapps in Norway. In Belgium, the use of languages in education is the subject of a very complete Act of 30 July 1963 which is particularly beneficial for the German-speaking minority.

31. Switzerland has a rather special system: as education lies almost entirely outside the competence of the central state, the question is regulated at the cantonal level; education is accordingly provided in the language of the canton; if the canton is multilingual the language used is that of the district in accordance with the principle of linguistic territoriality.³ In the rare districts which contain a linguistic minority the problem is generally solved by agreements with other districts.⁴ However, according to the decisions of the Federal Court, individuals have no right to insist on education in their mother tongue outside the territory in which it is spoken,⁵ and the cantons are free to restrict the use of a minority language in private schools.⁶

c. Religions and Churches

32. Apart from religious freedom which is conferred by the European Convention on Human Rights and so recognised throughout Europe, some European states give special protection to a particular minority denomination or a particular church institution. In the United Kingdom, the Church of Scotland (Presbyterian)

manes à créer et à contrôler leurs propres établissements d'éducation, «avec le droit d'y faire librement usage de leur propre langue et d'y exercer librement leur religion» (article 40); en outre, elle a promis de fournir aux minorités importantes un enseignement primaire public dans leur langue (article 41, alinéa 1). La République Fédérale d'Allemagne et le Danemark se sont garantis réciproquement que leurs minorités respectives pourraient fonder et gérer leurs écoles distinctes, dont les diplômes ont toutefois la même valeur que ceux des établissements publics (déclaration gouvernementale du 29 mars 1955).¹ Le Traité «de Gasperi-Gruber» de 1946 stipule que l'Italie entretiendra un enseignement primaire et secondaire en langue allemande dans les provinces de Trente et de Bolzano.

30. Il arrive enfin que les constitutions et les lois internes garantissent un droit à l'éducation dans une langue minoritaire. En Espagne, les communautés autonomes ont la faculté de prévoir un enseignement dans la langue régionale. Au pays de Galles, qui fait partie du Royaume-Uni, le gallois est enseigné dans les écoles publiques. En Autriche, conformément à l'article 7 du Traité d'Etat de 1955, la loi fédérale du 19 mars 1955 réglemente de façon détaillée les écoles minoritaires en Carinthie, en prévoyant expressément l'emploi du slovéne, en plus de l'allemand obligatoire (article 7). Aux Pays-Bas, le frison est utilisé dans les écoles publiques de la province de Frise.² Les minorités finoises et lapones de la Suède peuvent suivre l'enseignement primaire dans leur propre langue. Des écoles distinctes ont également été créées pour les Lapons en Norvège. En Belgique, l'emploi des langues dans l'enseignement fait l'objet d'une loi très complète du 30 juillet 1963, dont bénéficie en particulier la minorité germanophone.

31. La Suisse a un système singulier: dès lors que l'enseignement échappe presque entièrement à la compétence de l'Etat central, la question est réglée à l'échelon cantonal; l'éducation est donc donnée dans la langue du canton; si celui-ci est multilingue, l'idiome utilisé est celui du district ou de la commune, conformément au principe de la territorialité des langues.³ Dans les rares communes qui hébergent une minorité linguistique, le problème est généralement résolu par des accords avec d'autres communes.⁴ Toutefois, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les individus n'ont aucun droit à exiger une éducation dans leur langue maternelle, en dehors du territoire de cette dernière,⁵ et les cantons sont libres de restreindre l'usage d'une langue minoritaire dans les écoles privées.⁶

c. Les religions et les églises

32. Abstraction faite de la liberté religieuse, qui découle de la Convention européenne des Droits de l'Homme et qui est donc reconnue partout en Europe, quelques Etats européens accordent une protection spéciale à telle confession minoritaire ou à telle institution ecclésiastique. Au sein du Royaume-Uni, l'Eglise

1. See Messtorff, *op. cit.*, p. 36.

2. See Costa I Roca, *op. cit.*

3. See Christine Marti-Rolli, "La liberté de la langue en droit suisse", Lausanne, thesis, 1978, p. 35 ff.

4. *Ibid.*, p. 89.

5. RO 91 I 480 ff; 100 Ia 465.

6. Judgment of 31 March 1965 (RO 91 I 480), concerning the French school in Zurich; see Marti-Rolli, *op. cit.*, p. 54 ff.

1. Voir Messtorff, *op. cit.*, p. 36.

2. Voir Costa i Roca, *op. cit.*

3. Voir Christine Marti-Rolli, «La liberté de la langue en droit suisse», thèse, Lausanne 1978, p. 35 et suivantes.

4. *Ibidem*, p. 89.

5. RO 91 I 480 sq.; 100 Ia 465.

6. Arrêt du 31 mars 1965 (RO 91 I 480), concernant l'école française de Zurich; voir Marti-Rolli, *op. cit.*, p. 54 et suivantes.

enjoys rights and privileges similar to those of the Church of England (Episcopalian); the General Assembly of the Church of Scotland passes Acts which have force of law without the approval of Parliament or of the Sovereign. France, too, continues to observe the Concordat applying to Alsace-Lorraine;¹ in this system the Churches are public-law institutions, the priests are paid by the state which is required to provide religious education in the state schools. The continued observance of the Concordat and the legislation based on it are useful to minorities because these provisions are applied to Protestants and Jews as well as to Roman Catholics; Muslims however do not benefit from it. Under the Treaty of Lausanne, the Turkish Government has undertaken to grant protection to churches, synagogues, cemeteries and other religious establishments of non-Muslim minorities (Article 42, paragraph 3). In Switzerland, the relationship between the state and the Churches depends on the cantons: most of these have very close relations with the dominant religion but generally confer similar advantages on the minority denomination.²

2. Representation in state organs

33. Several European states have enacted provisions guaranteeing minorities fair representation in the state authorities. The Cypriot Constitution of 1960 contained very detailed rules in this respect which laid down precise quotas (70% and 30% or 60% and 40%) for all state institutions, including the Chamber of Representatives, the Cabinet, the public departments, the courts and even the army; some parts of the Constitution were declared unchangeable and others could not be changed without the agreement of the minority. Without going quite so far, the Swiss Federal Constitution requires a majority of the people and the cantons for its revision (Article 123); it also guarantees equal representation of the cantons in the Upper House (State Council) and a proportional representation in the Lower House (National Council) (Articles 80 and 72); the Federal Court must include judges speaking the three official languages (Article 107); within bilingual cantons, more or less express provisions give the minority the right to have elected representatives not only in parliament but also in the government and on the courts.³

34. The Spanish Constitution provides that the Senate (Lower House) shall contain four seats for each province, three for each large island, one for a small island or group of islands, one for an autonomous region and a further seat for every million inhabitants of the region (Article 69). United Kingdom legislation grants Wales a minimum of thirty-five seats (there are at present thirty-eight) and Scotland a minimum of seventy-one seats (at present seventy-two) and Northern Ireland seventeen seats; these three regions have a higher representation than would be required on a strictly arithmetical basis.

d'Ecosse (presbytérienne) jouit de droits et de privilèges comparables à ceux de l'Eglise d'Angleterre (épiscopaliennne); l'Assemblée générale de l'Eglise d'Ecosse adopte des décrets qui ont force de loi, sans l'approbation du Parlement, ni du souverain. De son côté, la France continue à respecter le régime concordataire de l'Alsace-Lorraine¹; dans ce système, les églises sont des institutions de droit public, les prêtres sont rémunérés par l'Etat, lequel doit dispenser un enseignement religieux dans les écoles publiques; le maintien du concordat et des lois qui en dérivent sont utiles aux minorités, car ces textes s'appliquent aux protestants et aux juifs, aussi bien qu'aux catholiques romains; toutefois, les musulmans n'en bénéficient pas. En outre, par le Traité de Lausanne, le Gouvernement turc s'est engagé à défendre les églises, synagogues, cimetières et autres établissements religieux des minorités non musulmanes (article 42, alinéa 3). En Suisse, les rapports entre l'Etat et les églises dépendent des cantons: ceux-ci entretiennent presque tous des relations très étroites avec la religion dominante, mais ils confèrent généralement des avantages semblables à la confession minoritaire².

2. La représentation dans les organes de l'Etat

33. Plusieurs Etats d'Europe ont édicté des dispositions qui assurent une représentation équitable des minorités dans les autorités de l'Etat. A cet égard, la Constitution chypriote de 1960 renfermait des règles très détaillées qui déterminaient des quotas précis (70 % et 30 % ou 60 % et 40 %), pour toutes les institutions étatiques, qu'il s'agisse de la Chambre des représentants, du Conseil des ministres, des services publics, des tribunaux ou même de l'armée; alors que certaines parties de la Constitution étaient déclarées intangibles, les autres ne pouvaient pas être amendées sans l'accord de la minorité. Sans aller aussi loin, la Constitution fédérale de la Suisse subordonne les révisions à la majorité du peuple et des cantons (article 123); elle garantit aussi une représentation égale des cantons à la Chambre haute (Conseil des Etats) et une représentation proportionnelle à la Chambre basse (Conseil national) (articles 80 et 72); le Tribunal fédéral doit comprendre des juges des trois langues officielles (article 107); à l'intérieur des cantons bilingues, des dispositions plus ou moins explicites confèrent à la minorité le droit d'avoir des élus, non seulement au parlement, mais aussi au gouvernement et dans les tribunaux³.

34. La Constitution espagnole prévoit que le Sénat (Chambre basse) sera désigné à raison de quatre députés par province, trois par île importante, un par petite île ou groupement d'îles, un par communauté autonome et un autre pour chaque million d'habitants de la communauté (article 69). La loi britannique accorde au pays de Galles un minimum de trente-cinq sièges (il en a trente-huit actuellement), à l'Ecosse un minimum de soixante et onze sièges (présentement soixante-douze) et à l'Irlande du Nord dix-sept sièges; ces trois régions bénéficient d'une représentation plus forte que ne l'exigerait la stricte arithmétique.

1. See paragraph 22 above.

2. Charles-Henri de Luze, "L'organisation ecclésiastique dans les cantons suisses", thesis, Lausanne, 1988.

3. Berne: Articles 33 and 28a of the Constitution; Fribourg: Article 61 of the Constitution; Valais: Articles 52 and 62 of the Constitution.

1. Voir paragraphe 22 ci-dessus.

2. Charles-Henri de Luze, «L'organisation ecclésiastique dans les cantons suisses», thèse, Lausanne 1988.

3. Berne: articles 33 et 28a de la Constitution; Fribourg: article 61 de la Constitution; Valais: articles 52 et 62 de la Constitution.

Conclusions

35. As far as possible, it is desirable to assess the existing situation and contemplate future prospects. This is in fact the task which has been allotted to the expert.

a. *Diagnosis*

36. Even a brief inventory of the European rules shows that the rights of minorities occupy a considerable place. In very varying forms, protective measures appear to be abundant, often detailed and indeed generous. But the picture presented in this way could be somewhat misleading and so it must be qualified. It is indeed easier for a jurist to analyse the existing provisions than to make a list of the omissions. These would probably become apparent if another type of study were to be undertaken. To assess the true position of the minorities, inquiries should be made on the spot in the various states and note taken of their aspirations and complaints; certainly, their complaints would not necessarily be well-founded but they should at least be listened to before being judged. Such a study would be of a sociological and political nature. It should of course be conducted with the greatest objectivity which could at times prove difficult owing to the passions with which the subject is beset, but in many cases it would be right to assume that progress is both desirable — and possible.

37. Indeed, what seems to be wanting is machinery which would allow ethnic groups to put forward their claims and obtain impartial justice. It would be extremely difficult to establish a satisfactory procedure within the various countries concerned because there it is inevitably the majority which decides. So, however well intentioned it may be it must appear to be acting as judge and party at the same time. That is why it can scarcely be disputed that the Council of Europe is called on to play a predominant role in this field.¹ It is fully shouldering the responsibility which the force of circumstances seems to be imposing on it? In this respect, too, the system could be improved and strengthened.

38. The European Convention on Human Rights is incomplete in so far as it only confers the enjoyment of freedoms without any discrimination (Article 14). It only prohibits discrimination and only within the field of fundamental rights. Thus limited, it offers minorities insufficient protection and can only very occasionally form the basis of legal proceedings against the misconduct of a majority.

b. *Prognosis*

39. The Council of Europe could contemplate two types of action for the better protection of minorities.

1. See in particular the Declaration on Human Rights adopted by the Foreign Ministers of the member states of the Council of Europe meeting in the Committee of Ministers on 27 April 1978, at its 62nd Session and the Declaration on intolerance — A threat to democracy, adopted by the Committee of Ministers on 14 May 1981, at its 68th Session, which relates to the prohibition of discrimination.

Conclusions

35. Autant que possible, il convient d'évaluer la situation actuelle et d'envisager les perspectives d'avenir. Telle est, en effet, la mission qui a été confiée au soussigné.

a. *Diagnostic*

36. Un inventaire, même sommaire, des réglementations européennes montre que les droits des minorités y tiennent une place considérable. Sous les formes les plus variées, les mesures de protection paraissent abondantes, souvent détaillées, voire généreuses. Mais, ainsi présenté, le tableau pourrait être quelque peu trompeur. Aussi doit-il être nuancé. Il est certes plus facile à l'homme de loi d'analyser les dispositions existantes que de recenser les lacunes. Celles-ci apparaîtraient sans doute si des études d'une autre sorte étaient entreprises. Pour apprécier la position réelle des minorités, il y aurait lieu d'enquêter auprès d'elles, dans les différents Etats, d'écouter leurs aspirations, d'enregistrer leurs doléances; assurément, leurs griefs ne seraient pas nécessairement fondés, mais du moins faudrait-il les entendre, avant de juger. Une telle étude aurait un caractère sociologique et politique. Elle devrait être conduite, cela va sans dire, avec la plus grande objectivité, ce qui se révélerait parfois malaisé, étant donné les passions que suscite le sujet. Dans bon nombre de cas, il est permis de penser que des progrès sont souhaitables — et réalisables.

37. Précisément, ce qui semble faire défaut, c'est un mécanisme qui permette aux groupes ethniques de faire valoir leurs prétentions et d'obtenir une justice impartiale. Une procédure adéquate ne peut que très difficilement être mise en place à l'intérieur des divers pays concernés, car ici, c'est forcément la majorité qui tranche. Or, quelle que soit sa bonne volonté, elle apparaît à la fois comme juge et partie. Voilà pourquoi il n'est guère contestable que le Conseil de l'Europe est appelé à jouer dans ce domaine un rôle éminent¹. Assume-t-il pleinement la tâche qui, par la force des choses, lui incomberait? A cet égard aussi, le système pourrait être amélioré, renforcé.

38. La Convention européenne des Droits de l'Homme est incomplète dans la mesure où elle assure seulement la jouissance des libertés, sans distinction aucune (article 14). Elle ne fait donc que prohiber les discriminations, et encore uniquement dans le domaine des droits fondamentaux. Ainsi limitée, elle offre aux minorités une protection insuffisante et ne peut servir que très exceptionnellement à une action judiciaire dirigée contre les agissements d'une majorité.

b. *Pronostic*

39. Le Conseil de l'Europe pourrait envisager deux sortes d'initiatives destinées à mieux défendre les

1. Voir notamment la Déclaration sur les droits de l'homme adoptée par les ministres des Affaires étrangères des Etats membres du Conseil de l'Europe réunis au Comité des Ministres le 27 avril 1978, lors de sa 62^e Session, et la Déclaration sur l'intolérance — Une menace pour la démocratie, adoptée par le Comité des Ministres le 14 mai 1981, lors de sa 68^e Session, qui ont trait à l'interdiction des discriminations.

First, recommendations could be made to the member states with a view to extending provisions of domestic law. Secondly, and more importantly, it would certainly be desirable to prepare international rules, which might for instance take the form of a protocol to the 1950 Convention.

40. In the first place, the concept of a minority should be clearly defined. Some ethnic groups may be deprived of protection simply because their specific situation is not recognised by their national legislation. This should be followed by a statement of the essential principles which guarantee the survival, dignity and legitimate claims of minorities: respect for customs, language, education, religious institutions and certain economic interests. The proclamation of these rights would enable those concerned to defend themselves better against their own authorities or even, where appropriate, to bring the matter before the organs of the Council of Europe, in particular the European Commission of Human Rights.

41. Admittedly, international protection cannot be a panacea, particularly as the rules in the Convention would of necessity have to be of a rather general nature in order to cover a number of very different situations. The problem of minorities arises in a manner which varies from country to country. Here, two almost equally strong linguistic communities regard each other as rivals and demand as much equality as possible. There, a small ethnic group alongside a large majority is fighting for survival. Elsewhere again, the population is divided by nationalist aspirations which threaten to destroy the state. It would be difficult to bring so many divergent questions within a common denominator. However desirable they may be, European provisions will never completely replace the practical measures which the states themselves could take if they had the political will to do so.

APPENDIX II

Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE

(Extracts)

The representatives of the participating states of the Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE), Austria, Belgium, Bulgaria, Canada, Cyprus, Czechoslovakia, Denmark, Finland, France, the German Democratic Republic, the Federal Republic of Germany, Greece, the Holy See, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Liechtenstein, Luxembourg, Malta, Monaco, the Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Romania, San Marino, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, the Union of Soviet Socialist Republics, the United Kingdom, the United States of America and Yugoslavia, met in Copenhagen from 5 to 29 June 1990, in accordance with the provisions relating to the Conference on the Human Dimension of the CSCE contained in the Concluding Document of the Vienna Follow-up Meeting of the CSCE.

The representative of Albania attended the Copenhagen Meeting as observer.

minorités. D'une part, des recommandations seraient adressées aux Etats membres, en vue d'un élargissement des dispositions du droit interne. D'autre part et surtout, il serait certainement utile d'élaborer des normes internationales qui pourraient, par exemple, faire l'objet d'un protocole additionnel à la Convention de 1950.

40. Avant tout, il s'agirait de définir clairement la notion de minorité. Certains groupes ethniques peuvent être privés de protection, simplement parce que leur situation spécifique n'est pas reconnue par la législation de leur pays. Il importerait ensuite d'énoncer les quelques principes essentiels qui garantissent la survie, la dignité, les prétentions légitimes des minorités: le respect des mœurs, de la langue, de l'instruction, des institutions religieuses et de certains intérêts économiques. La proclamation de ces droits permettrait aux intéressés de mieux se défendre devant leurs propres autorités ou même, le cas échéant, de saisir les organes du Conseil de l'Europe, notamment la Commission européenne des Droits de l'Homme.

41. Il est vrai qu'une protection de caractère international ne saurait être la panacée, d'autant que les normes conventionnelles auraient nécessairement une forme assez générale pour embrasser des situations très différentes. Le problème des minorités se pose de façon variée d'un pays à l'autre. Ici, deux communautés linguistiques de force presque égale rivalisent et demandent une égalité aussi parfaite que possible. Là, un petit groupe ethnique, qui côtoie une large majorité, lutte pour sa survie. Ailleurs encore, le peuple est divisé par des aspirations nationalistes qui menacent de déchirer l'Etat. Il sera difficile de rassembler tant de questions divergentes sous un dénominateur commun. Si souhaitables soient-elles, des dispositions européennes ne remplaceront jamais complètement les mesures concrètes que pourraient prendre les Etats eux-mêmes, s'ils en avaient la volonté politique.

ANNEXE II

Document de la réunion de Copenhague de la conférence sur la dimension humaine de la CSCE

(Extraits)

Les représentants des Etats ayant participé à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) — République Fédérale d'Allemagne, République Démocratique Allemande, Etats-Unis d'Amérique, Autriche, Belgique, Bulgarie, Canada, Chypre, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Liechtenstein, Luxembourg, Malte, Monaco, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Saint-Marin, Saint-Siège, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie, Turquie, Union des Républiques socialistes soviétiques et Yougoslavie — se sont réunis à Copenhague du 5 au 29 juin 1990 en vertu des dispositions relatives à la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE contenues dans le Document de clôture de la réunion de Vienne tenue dans le cadre des suites de la CSCE.

Le représentant de l'Albanie a assisté à la réunion de Copenhague en tant qu'observateur.

The first meeting of the Conference was held in Paris from 30 May to 23 June 1989.

The Copenhagen Meeting was opened and closed by the Minister for Foreign Affairs of Denmark.

The formal opening of the Copenhagen Meeting was attended by Her Majesty the Queen of Denmark and His Royal Highness the Prince Consort.

Opening statements were made by ministers and deputy ministers of the participating states.

At a special meeting of the Ministers for Foreign Affairs of the participating states of the CSCE on 5 June 1990, convened on the invitation of the Minister for Foreign Affairs of Denmark, it was agreed to convene a preparatory committee in Vienna on 10 July 1990 to prepare a summit meeting in Paris of their Heads of State or Government.

The participating states welcome with great satisfaction the fundamental political changes that have occurred in Europe since the first meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE in Paris in 1989. They note that the CSCE process has contributed significantly to bringing about these changes and that these developments in turn have greatly advanced the implementation of the provisions of the Final Act and of the other CSCE documents.

They recognise that pluralistic democracy and the rule of law are essential for ensuring respect for all human rights and fundamental freedoms, the development of human contacts and the resolution of other issues of a related humanitarian character. They therefore welcome the commitment expressed by all participating states to the ideals of democracy and political pluralism, as well as their common determination to build democratic societies based on free elections and the rule of law.

At the Copenhagen Meeting, the participating states held a review of the implementation of their commitments in the field of the human dimension. They considered that the degree of compliance with the commitments contained in the relevant provisions of the CSCE documents had shown a fundamental improvement since the Paris Meeting. They also expressed the view, however, that further steps are required for the full realisation of their commitments relating to the human dimension.

The participating states express their conviction that full respect for human rights and fundamental freedoms and the development of societies based on pluralistic democracy and the rule of law are prerequisites for progress in setting up the lasting order of peace, security, justice and co-operation that they seek to establish in Europe. They therefore reaffirm their commitment to implement fully all provisions of the Final Act and of the other CSCE documents relating to the human dimension and undertake to build on the progress they have made.

They recognise that co-operation among themselves, as well as the active involvement of persons, groups, organisations and institutions, will be essential to ensure continuing progress towards their shared objectives.

La première réunion de la Conférence a eu lieu à Paris du 30 mai au 23 juin 1989.

La réunion de Copenhague a été ouverte et close par le ministre des Affaires étrangères du Danemark.

L'ouverture officielle de la réunion de Copenhague a eu lieu en présence de Sa Majesté la reine du Danemark et de Son Altesse Royale le prince consort.

Des déclarations d'ouverture ont été prononcées par des ministres et des vice-ministres des Etats participants.

A une réunion spéciale des ministres des Affaires étrangères des Etats participant à la CSCE, tenue le 5 juin 1990 sur l'invitation du ministre des Affaires étrangères du Danemark, il a été convenu de réunir une commission préparatoire à Vienne le 10 juillet 1990 pour préparer une réunion au sommet de leurs chefs d'Etat ou de gouvernement à Paris.

Les Etats participants expriment leur grande satisfaction devant les changements politiques fondamentaux intervenus en Europe depuis la première réunion de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE tenue à Paris en 1989. Ils constatent que le processus de la CSCE a contribué dans une large mesure à ces changements et que, à son tour, cette évolution a fait progresser de manière significative l'application des dispositions de l'Acte final et des autres documents de la CSCE.

Ils reconnaissent que la démocratie pluraliste et l'Etat de droit sont essentiels pour garantir le respect de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales, le développement des contacts entre les personnes et la recherche de solutions à d'autres questions d'ordre humanitaire connexes. Par conséquent, ils se félicitent de l'engagement pris par tous les Etats participants de parvenir aux idéaux de la démocratie et du pluralisme politique, ainsi que de leur détermination commune d'instaurer des sociétés démocratiques reposant sur des élections libres et sur l'Etat de droit.

A la réunion de Copenhague, les Etats participants ont procédé à un examen de la mise en œuvre de leurs engagements dans le domaine de la dimension humaine. Ils ont estimé que le respect des engagements contenus dans les dispositions pertinentes des documents de la CSCE avait progressé de manière fondamentale depuis la réunion de Paris. Ils ont cependant également exprimé l'opinion que des progrès supplémentaires étaient nécessaires pour la pleine réalisation de leurs engagements dans le domaine de la dimension humaine.

Les Etats participants expriment leur conviction que le respect total des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le développement de sociétés se fondant sur une démocratie pluraliste et l'Etat de droit sont des conditions préalables nécessaires pour faire progresser la mise en place d'un ordre durable de paix, de sécurité, de justice et de coopération qu'ils cherchent à établir en Europe. En conséquence, ils réaffirment leur engagement de mettre en œuvre pleinement toutes les dispositions de l'Acte final et des autres documents de la CSCE concernant la dimension humaine, et ils feront en sorte de pousser plus avant les progrès réalisés.

Ils reconnaissent que la coopération entre eux, ainsi que la participation active de personnes, groupes ou groupements, organisations et institutions seront essentielles pour assurer la poursuite des progrès permettant la réalisation de leurs objectifs communs.

In order to strengthen respect for, and enjoyment of, human rights and fundamental freedoms, to develop human contacts and to resolve issues of a related humanitarian character, the participating states agree on the following :

...

IV

30. The participating states recognise that the questions relating to national minorities can only be satisfactorily resolved in a democratic political framework based on the rule of law, with a functioning independent judiciary. This framework guarantees full respect for human rights and fundamental freedoms, equal rights and status for all citizens, the free expression of all their legitimate interests and aspirations, the implementation of legal rules that place effective restraints on the abuse of governmental power, political pluralism and social tolerance.

They also recognise the important role of non-governmental organisations, including political parties, trade unions, human rights organisations and religious groups, in the promotion of tolerance, cultural diversity and the resolution of questions relating to national minorities.

They further reaffirm that respect for the rights of persons belonging to national minorities as part of universally recognised human rights is an essential factor for peace, justice, stability and democracy in the participating states.

31. Persons belonging to national minorities have the right to exercise fully and effectively their human rights and fundamental freedoms without any discrimination and in full equality before the law.

The participating states will adopt, where necessary, special measures for the purpose of ensuring to persons belonging to national minorities full equality with the other citizens in the exercise and enjoyment of human rights and fundamental freedoms.

32. To belong to a national minority is a matter of a person's individual choice and no disadvantage may arise from the exercise of such choice.

Persons belonging to national minorities have the right freely to express, preserve and develop their ethnic, cultural, linguistic or religious identity and to maintain and develop their culture in all its aspects, free of any attempts at assimilation against their will. In particular, they have the right :

— to use freely their mother tongue in private as well as in public ;

— to establish and maintain their own educational, cultural and religious institutions, organisations or associations, which can seek voluntary financial and other contributions as well as public assistance, in conformity with national legislation ;

Pour renforcer le respect et la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales, pour développer les contacts entre les personnes et trouver des solutions aux questions d'ordre humanitaire connexes, les Etats participants conviennent de ce qui suit :

...

IV

30. Les Etats participants reconnaissent que les questions relatives aux minorités nationales ne peuvent être résolues de manière satisfaisante que dans un cadre politique démocratique se fondant sur l'Etat de droit, avec un système judiciaire indépendant efficace. Ce cadre garantit le respect total des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'égalité des droits et des conditions entre tous les citoyens, la libre expression de tous leurs intérêts et aspirations légitimes, l'application de règles juridiques permettant un contrôle efficace des abus de pouvoir exercés par le gouvernement, le pluralisme politique et la tolérance sociale.

Ils reconnaissent en outre le rôle important que jouent les organisations non gouvernementales, y compris les partis politiques, les syndicats, les organisations des droits de l'homme et les groupements religieux, pour la promotion de la tolérance et de la diversité culturelle et pour la recherche de solutions aux problèmes concernant les minorités nationales.

Ils réaffirment aussi que le respect des droits des personnes appartenant à des minorités nationales, considérés comme des droits de l'homme reconnus universellement, est un facteur essentiel de la paix, de la justice, de la stabilité et de la démocratie dans les Etats participants.

31. Les personnes appartenant à des minorités nationales ont le droit d'exercer pleinement et effectivement leurs droits de l'homme et leurs libertés fondamentales, sans aucune discrimination et en pleine égalité devant la loi.

Les Etats participants adopteront, s'il y a lieu, des mesures particulières ayant pour but de garantir aux personnes appartenant à des minorités nationales la pleine égalité avec les autres citoyens dans l'exercice et la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

32. L'appartenance à une minorité nationale est une question relevant d'un choix personnel, et aucun désavantage ne peut résulter d'un tel choix.

Les personnes appartenant à des minorités nationales ont le droit d'exprimer, de préserver et de développer en toute liberté leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse et de maintenir et de développer leur culture sous toutes ses formes, à l'abri de toutes tentatives d'assimilation contre leur volonté. En particulier, elles ont le droit :

— d'utiliser librement leur langue maternelle tant en privé qu'en public ;

— de créer et de maintenir leurs propres institutions, organisations ou associations éducatives, culturelles et religieuses, qui peuvent solliciter des contributions financières bénévoles et autres contributions, y compris une aide publique, conformément à la législation nationale ;

— to profess and practise their religion, including the acquisition, possession and use of religious materials, and to conduct religious educational activities in their mother tongue ;

— to establish and maintain unimpeded contacts among themselves within their country as well as contacts across frontiers with citizens of other states with whom they share a common ethnic or national origin, cultural heritage or religious beliefs ;

— to disseminate, have access to and exchange information in their mother tongue ;

— to establish and maintain organisations or associations within their country and to participate in international and non-governmental organisations.

Persons belonging to national minorities can exercise and enjoy their rights individually as well as in community with other members of their group. No disadvantage may arise for a person belonging to a national minority on account of the exercise or non-exercise of any such rights.

33. The participating states will protect the ethnic, cultural, linguistic and religious identity of national minorities on their territory and create conditions for the promotion of that identity. They will take the necessary measures to that effect after due consultations, including contacts with organisations or associations of such minorities, in accordance with the decision-making procedures of each state.

Any such measures will be in conformity with the principles of equality and non-discrimination with respect to the other citizens of the participating state concerned.

34. The participating states will endeavour to ensure that persons belonging to national minorities, notwithstanding the need to learn the official language or languages of the state concerned, have adequate opportunities for instruction of their mother tongue or in their mother tongue, as well as, wherever possible and necessary, for its use before public authorities, in conformity with applicable national legislation.

In the context of the teaching of history and culture in educational establishments, they will also take account of the history and culture of national minorities.

35. The participating states will respect the right of persons belonging to national minorities to effective participation in public affairs, including participation in the affairs relating to the protection and promotion of the identity of such minorities.

The participating states note the efforts undertaken to protect and create conditions for the promotion of the ethnic, cultural, linguistic and religious identity of certain national minorities by establishing, as one of the possible means to achieve these aims, appropriate local or autonomous administrations corresponding to the specific historical and territorial circumstances of such minorities and in accordance with the policies of the state concerned.

36. The participating states recognise the particular importance of increasing constructive co-operation

— de professer et de pratiquer leur religion, y compris de se procurer, de posséder et d'utiliser des objets religieux, ainsi que de dispenser un enseignement religieux dans leur langue maternelle ;

— d'établir et de maintenir des contacts sans entraves entre elles dans leur pays, ainsi que des contacts au-delà des frontières avec des citoyens d'autres Etats qui ont en commun une origine ethnique ou nationale, un patrimoine culturel ou des croyances religieuses ;

— de diffuser et d'échanger des informations dans leur langue maternelle et d'avoir accès à ces informations ;

— de créer et de maintenir des organisations ou associations dans leur pays, et de participer aux activités d'organisations non gouvernementales internationales.

Les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent, individuellement ainsi qu'en commun avec d'autres membres de leur groupe, exercer leurs droits et en jouir. L'exercice ou le non-exercice de ces droits ne peut entraîner un désavantage pour une personne appartenant à une minorité nationale.

33. Les Etats participants protégeront l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des minorités nationales sur leur territoire et créeront des conditions propres à promouvoir cette identité. Ils prendront les mesures nécessaires à cet effet après avoir procédé à des consultations appropriées, et notamment après s'être mis en rapport avec les organisations ou associations de ces minorités, conformément à la procédure de décision de chaque Etat.

De telles mesures devront être conformes aux principes de l'égalité et de la non-discrimination à l'égard des autres citoyens de l'Etat participant concerné.

34. Les Etats participants s'efforceront de garantir que les personnes appartenant à des minorités nationales, indépendamment du fait qu'elles devront apprendre la ou les langues officielles de l'Etat concerné, auront la possibilité d'apprendre leur langue maternelle ou de recevoir un enseignement dans cette langue, ainsi que, si c'est possible et nécessaire, de l'utiliser dans leurs rapports avec les pouvoirs publics, conformément à la législation nationale en vigueur.

Dans l'enseignement de l'histoire et de la culture dans les établissements éducatifs, ils tiendront également compte de l'histoire et de la culture des minorités nationales.

35. Les Etats participants respecteront le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de participer effectivement aux affaires publiques, notamment aux affaires concernant la protection et la promotion de l'identité de telles minorités.

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

36. Les Etats participants reconnaissent l'importance particulière que revêt le renforcement d'une coo-

among themselves on questions relating to national minorities. Such co-operation seeks to promote mutual understanding and confidence, friendly and good-neighbourly relations, international peace, security and justice.

Every participating state will promote a climate of mutual respect, understanding, co-operation and solidarity among all persons living on its territory, without distinction as to ethnic or national origin or religion, and will encourage the solution of problems through dialogue based on the principles of the rule of law.

37. None of these commitments may be interpreted as implying any right to engage in any activity or perform any action in contravention of the purposes and principles of the Charter of the United Nations, other obligations under international law or the provisions of the Final Act, including the principle of territorial integrity of states.

38. The participating states, in their efforts to protect and promote the rights of persons belonging to national minorities, will fully respect their undertakings under existing human rights conventions and other relevant international instruments, and consider adhering to the relevant conventions, if they have not yet done so, including those providing for a right of complaint by individuals.

39. The participating states will co-operate closely in the competent international organisations to which they belong, including the United Nations and, as appropriate, the Council of Europe, bearing in mind their ongoing work with respect to questions relating to national minorities.

They will consider convening a meeting of experts for a thorough discussion of the issue of national minorities.

40. The participating states clearly and unequivocally condemn totalitarianism, racial and ethnic hatred, anti-Semitism, xenophobia and discrimination against anyone, as well as persecution on religious and ideological grounds. In this context, they also recognise the particular problems of Roma (Gypsies).

They declare their firm intention to intensify the efforts to combat these phenomena in all their forms and, therefore, will :

— take effective measures, including the adoption, in conformity with their constitutional systems and their international obligations, of such laws as may be necessary to provide protection against any acts that constitute incitement to violence against persons or groups based on national, racial, ethnic or religious discrimination, hostility or hatred, including anti-Semitism ;

— commit themselves to take appropriate and proportionate measures to protect persons or groups who may be subject to threats or acts of discrimination, hostility or violence as a result of their racial, ethnic, cultural, linguistic and religious identity, and to protect their property ;

pération constructive entre eux en ce qui concerne les questions relatives aux minorités nationales. Une telle coopération a pour but d'encourager une compréhension et une confiance mutuelles, des relations amicales et de bon voisinage, la paix, la sécurité et la justice internationales.

Chaque Etat participant favorisera l'instauration d'un climat propice à la compréhension et au respect mutuel, à la coopération et à la solidarité entre tous les citoyens résidant sur son territoire, sans distinction d'origine ethnique ou nationale ou de croyance religieuse, et il encouragera la recherche de solutions aux problèmes par un dialogue fondé sur les principes de l'Etat de droit.

37. Aucun des présents engagements ne peut être interprété comme comportant un droit quelconque d'entreprendre toute activité ou d'accomplir toute action contrevenant aux buts et principes de la Charte des Nations Unies, aux autres obligations découlant du droit international ou aux dispositions de l'Acte final, y compris le principe de l'intégrité territoriale des Etats.

38. Les Etats participants, dans leurs efforts visant à protéger et à promouvoir les droits des personnes appartenant à des minorités nationales, respecteront pleinement les engagements pris en vertu des conventions en vigueur dans le domaine des droits de l'homme et autres instruments internationaux, et ils examineront la possibilité d'adhérer aux conventions en la matière, s'ils ne l'ont pas encore fait, y compris celles accordant aux citoyens le droit de déposer une plainte.

39. Les Etats participants coopéreront étroitement au sein des organisations internationales compétentes auxquelles ils appartiennent, y compris l'Organisation des Nations Unies et, le cas échéant, le Conseil de l'Europe, compte tenu des travaux en cours concernant les questions relatives aux minorités nationales.

Ils examineront la possibilité de tenir une réunion d'experts pour procéder à une discussion approfondie de la question des minorités nationales.

40. Les Etats participants condamnent clairement et sans équivoque le totalitarisme, la haine raciale et ethnique, l'antisémitisme, la xénophobie et toute discrimination contre quiconque, ainsi que toute persécution pour des raisons religieuses et idéologiques. Dans ce contexte, ils reconnaissent en outre les problèmes spécifiques des Roms (gitans).

Ils déclarent qu'ils sont fermement décidés à intensifier leurs efforts pour lutter contre ces phénomènes sous toutes leurs formes et, par conséquent :

— ils prendront des mesures efficaces, y compris l'adoption, conformément à leur système constitutionnel et à leurs obligations internationales, de lois nécessaires à assurer une protection contre tout acte constituant une incitation à la violence contre des personnes ou groupes de personnes fondée sur la discrimination nationale, raciale, ethnique ou religieuse, à l'hostilité ou à la haine, y compris l'antisémitisme ;

— ils s'engageront à prendre toutes mesures appropriées et proportionnées à leur objet pour protéger les personnes ou groupes de personnes qui pourraient être victimes de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence en raison de leur identité raciale, ethnique, culturelle, linguistique et religieuse, et pour protéger leurs biens ;

— take effective measures, in conformity with their constitutional systems, at the national, regional and local levels to promote understanding and tolerance, particularly in the fields of education, culture and information ;

— endeavour to ensure that the objectives of education include special attention to the problem of racial prejudice and hatred and to the development of respect for different civilisations and cultures ;

— recognise the right of the individual to effective remedies and endeavour to recognise, in conformity with national legislation, the right of interested persons and groups to initiate and support complaints against acts of discrimination, including racist and xenophobic acts ;

— consider adhering, if they have not yet done so, to the international instruments which address the problem of discrimination and ensure full compliance with the obligations therein, including those relating to the submission of periodic reports ;

— consider, also, accepting those international mechanisms which allow states and individuals to bring communications relating to discrimination before international bodies.

Reporting committee: Committee on Legal Affairs and Human Rights.

Budgetary implications for the Assembly: none.

Reference to committee: Doc. 5225 and Doc. 5252 and References Nos. 1485 and 1486 of 4 July 1985.

Draft recommendation and draft order unanimously adopted by the committee on 12 September 1990.

Members of the committee: Mr *Stoffelen* (Chairman), Mrs *Ekman*, MM. *Altug* (Vice-Chairmen), *Amaral*, *Blenk*, *Brincat*, *Collette* (Alternate: *Jeambrun*), *Columberg*, *De Decker*, *Eich*, *Elmqvist*, *Esteves*, *Fioret* (Alternate: *Stegagnini*), *Gudnason*, *Gundersen*, *S. Gustafsson*, *de Hoop Scheffer*, *Hyland*, *Jansson*, *Kalemli*, *Lord Kirkhill*, Mrs *Lentz-Cornette*, MM. *Lysarides*, *Núñez*, *Oehry*, Mrs *Offenbeck*, MM. *Papapolitis* (Alternate: *Stamatis*), *Petitpierre*, *Pontillon*, *Rodotà*, *Rokofyllos*, *Ruiz*, *Schmidt*, Sir *Dudley Smith* (Alternate: Sir *John Hunt*), Mrs *Staels-Dompas*, MM. *Teodori*, *Ward* (Alternate: *Morris*), *Worms*, *Wulff*.

N.B. The names of the members who took part in the vote are printed in italics.

See 14th Sitting, 1 October 1990 (adoption of the draft recommendation and draft order), and Recommendation 1134 and Order No. 456.

— ils prendront des mesures efficaces, conformément à leurs systèmes constitutionnels, aux niveaux national, régional et local pour favoriser la compréhension et la tolérance, particulièrement dans les domaines de l'enseignement, de la culture et de l'information ;

— ils s'efforceront de garantir que l'enseignement dans ses buts mette l'accent sur le problème de la haine et des préjugés raciaux et sur le respect des différentes civilisations et cultures ;

— ils reconnaîtront le droit qu'à toute personne de disposer effectivement d'un recours, et ils s'efforceront de reconnaître, conformément à la législation nationale, le droit qu'ont les personnes et groupes de personnes concernées de déposer des plaintes contre les actes de discrimination, y compris les actes racistes et xénophobes, et de soutenir de telles plaintes ;

— ils envisageront d'adhérer, s'ils ne l'ont pas encore fait, aux instruments internationaux relatifs au problème de la discrimination, et ils garantiront qu'ils se conformeront pleinement aux obligations contenues dans ces instruments, y compris à celles prévoyant la présentation de rapports périodiques ;

— ils examineront également la possibilité d'adopter les mécanismes internationaux qui permettent aux États et aux particuliers de soumettre à des organismes internationaux des communications concernant des actes de discrimination.

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

Implications budgétaires pour l'Assemblée: néant.

Renvoi en commission: Doc. 5225 et Doc. 5252 et renvois n° 1485 et n° 1486 du 4 juillet 1985.

Projets de recommandation et projet de directive adoptés à l'unanimité par la commission le 12 septembre 1990.

Membres de la commission: M. *Stoffelen* (Président), M^{me} *Ekman*, MM. *Altug* (Vice-Présidents), *Amaral*, *Blenk*, *Brincat*, *Collette* (Remplaçant: *Jeambrun*), *Columberg*, *De Decker*, *Eich*, *Elmqvist*, *Esteves*, *Fioret* (Remplaçant: *Stegagnini*), *Gudnason*, *Gundersen*, *S. Gustafsson*, *de Hoop Scheffer*, *Hyland*, *Jansson*, *Kalemli*, *Lord Kirkhill*, M^{me} *Lentz-Cornette*, MM. *Lysarides*, *Núñez*, *Oehry*, M^{me} *Offenbeck*, MM. *Papapolitis* (Remplaçant: *Stamatis*), *Petitpierre*, *Pontillon*, *Rodotà*, *Rokofyllos*, *Ruiz*, *Schmidt*, Sir *Dudley Smith* (Remplaçant: Sir *John Hunt*), M^{me} *Staels-Dompas*, MM. *Teodori*, *Ward* (Remplaçant: *Morris*), *Worms*, *Wulff*.

N.B. Les noms des membres qui ont pris part au vote sont indiqués en italique.

Voir 14^e séance, 1^{er} octobre 1990 (adoption du projet de recommandation et du projet de directive), et Recommandation 1134 et Directive n° 456.