



Parliamentary Assembly  
Assemblée parlementaire

19 janvier 1993  
FDOC6742  
14031501932F

Doc. 6742

## RAPPORT

**relatif à un protocole additionnel  
à la Convention européenne des Droits de l'Homme  
sur les droits des minorités**

**(Rapporteur: M. WORMS,  
France, socialiste)**

### *Résumé*

Il est urgent de doter le Conseil de l'Europe de références législatives et d'instruments juridictionnels efficaces pour garantir les droits des minorités. L'Assemblée propose un protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme. Ainsi, la protection des droits des minorités serait-elle garantie par la définition de leurs droits et la surveillance et le contrôle de la Commission et de la Cour européennes des Droits de l'Homme.

## I. Projet de recommandation

1. L'Assemblée rappelle ses Recommandations 1134 (1990) et 1177 (1992) et ses Directives 456 (1990) et 474 (1992) sur les droits des minorités. Dans les deux textes adoptés le 5 février 1992 elle demandait au Comité des Ministres:

i. de conclure dans les meilleurs délais les travaux en cours pour l'élaboration d'une charte des langues régionales ou minoritaires, et de faire tout son possible pour une mise en œuvre rapide de la charte;

ii. d'élaborer un protocole additionnel sur les droits des minorités à la Convention européenne des Droits de l'Homme;

iii. de doter le Conseil de l'Europe d'un outil de médiation approprié.

2. En adoptant, le 22 juin 1992, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires - une convention du Conseil de l'Europe - le Comité des Ministres a donné satisfaction à l'Assemblée sur le premier de ces points. La Charte qui devra être à la base de la législation dans nos Etats membres pourra également guider bien d'autres Etats dans une matière difficile et délicate.

3. Reste la mise en œuvre rapide de cette Charte. Il est encourageant que, lors de son ouverture à la signature, le 5 novembre 1992, onze Etats membres du Conseil de l'Europe l'aient déjà signée. Mais il faut aller plus loin.

4. L'Assemblée lance donc un appel aux Etats membres qui n'ont pas encore signé la Charte, de le faire et à tous de la ratifier rapidement en acceptant le maximum de ses clauses.

5. L'Assemblée se réserve le droit de revenir, à une occasion ultérieure, sur la question de l'outil de médiation approprié du Conseil de l'Europe dont elle a proposé la création.

6. Elle a été informée du mandat donné par le Comité des Ministres au Comité directeur pour les droits de l'homme et à son Comité d'experts pour la protection des minorités nationales et désire apporter son plein appui à ces travaux et les promouvoir activement.

7. Par l'introduction dans la Convention européenne des Droits de l'Homme de certains droits des personnes appartenant à une minorité, ces personnes, ainsi que les organisations qualifiées pour les représenter, pourraient bénéficier des voies de recours proposées par la Convention, notamment le droit à soumettre des requêtes à la Commission européenne et à la Cour européenne des Droits de l'Homme.

8. Par conséquent, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres d'adopter un protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme sur les droits des minorités nationales s'inspirant du texte qui figure ci-dessous et qui fait partie intégrante de la présente recommandation.

9. Comme cette question est d'une extrême urgence et parmi les plus importantes actuellement devant le Conseil de l'Europe, l'Assemblée recommande également au Comité des Ministres d'accélérer le calendrier des travaux pour permettre à la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement (Vienne, 8-9 octobre 1993) d'adopter un protocole sur les droits des minorités et de l'ouvrir à la signature à cette occasion.

**PROPOSITION DE PROTOCOLE ADDITIONNEL  
À LA CONVENTION DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME  
ET DES LIBERTÉS FONDAMENTALES CONCERNANT LES MINORITÉS  
NATIONALES ET LEURS MEMBRES**

---

**Préambule**

Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires du présent Protocole,

1. Considérant que la diversité des peuples et des cultures qui l'ont fécondée est une des sources essentielles de la richesse et de la vitalité de la civilisation européenne;
2. Considérant la contribution importante des minorités nationales à la diversité culturelle et au dynamisme des Etats européens;
3. Considérant que la reconnaissance des droits des personnes appartenant à une minorité nationale à l'intérieur d'un Etat et la protection internationale de ces droits sont seules susceptibles de mettre durablement un terme aux affrontements ethniques et de contribuer ainsi à garantir la justice, la démocratie, la stabilité et la paix;
4. Considérant qu'il s'agit de droits que toute personne peut exercer aussi bien seule qu'en commun;
5. Considérant que la protection internationale des droits des minorités nationales est une composante essentielle de la protection internationale des droits de l'homme et comme telle un domaine de la coopération internationale;

Sont convenus de ce qui suit:

**Titre 1: Définition**

*Article 1*

Aux fins de cette Convention<sup>1</sup>, l'expression *minorité nationale* désigne un groupe de personnes dans un Etat qui

- a. résident sur le territoire de cet Etat et en sont citoyens,
- b. entretiennent des liens anciens, solides et durables avec cet Etat,
- c. présentent des caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques,
- d. sont suffisamment représentatifs tout en étant moins nombreux que le reste de la population de cet Etat ou d'une région de cet Etat,

---

<sup>1</sup> Le mot "convention" dans ce texte se réfère à la Convention européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.

e. sont animées de la volonté de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue.

## **Titre 2: Principes généraux**

### *Article 2*

1. L'appartenance à une minorité nationale relève du libre choix de la personne.
2. Aucun désavantage ne doit résulter de ce choix.

### *Article 3*

1. Toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit d'exprimer, de préserver et de développer en toute liberté son identité religieuse, ethnique, linguistique et/ou culturelle sans être soumise contre sa volonté à aucune tentative d'assimilation.
2. Toute personne appartenant à une minorité nationale peut exercer ses droits et en jouir individuellement ou en association avec d'autres.

### *Article 4*

Toute personne appartenant à une minorité nationale a droit à l'égalité devant la loi. Toute discrimination fondée sur l'appartenance d'une personne à une minorité nationale est interdite.

### *Article 5*

Des modifications délibérées dans la composition démographique de la région d'implantation d'une minorité nationale au détriment de cette dernière sont interdites.

## **Titre 3: Droits matériels**

### *Article 6*

Toutes les personnes appartenant à une minorité nationale ont le droit de créer leurs propres organisations, y compris des partis politiques.

### *Article 7*

1. Toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit d'utiliser librement sa langue maternelle en privé comme en public, tant oralement que par écrit. Ce droit s'applique aussi à l'utilisation de sa langue dans les publications et l'audiovisuel.
2. Toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit d'utiliser son nom et ses prénoms dans sa langue maternelle ainsi que le droit à la reconnaissance officielle de son nom et de ses prénoms.
3. Dans les régions d'implantation substantielle d'une minorité nationale, les personnes appartenant à cette minorité ont le droit d'utiliser leur langue maternelle dans leurs contacts avec les autorités administratives ainsi que dans les procédures devant les tribunaux et les instances juridiques.

4. Dans les régions d'implantation substantielle d'une minorité nationale les personnes appartenant à cette minorité ont droit à une présentation dans leur langue des dénominations locales, enseignes, inscriptions et autres informations analogues exposées à la vue du public. Ceci ne fait pas obstacle au droit des autorités de présenter les informations mentionnées ci-dessus, dans la ou les langues officielles de l'Etat.

*Article 8*

1. Toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit d'apprendre sa langue maternelle dans un nombre approprié d'écoles et d'établissements d'enseignement public et de formation dont la localisation doit tenir compte de la répartition géographique de la minorité.

2. Les personnes appartenant à une minorité nationale ont le droit de créer et de gérer leurs propres écoles et établissements d'enseignement et de formation dans le cadre du système juridique de l'Etat.

*Article 9*

En cas de violation alléguée des droits protégés par le présent protocole, toute personne appartenant à une minorité nationale, ou toute organisation représentative d'une minorité nationale, a droit à un recours effectif devant une instance de l'Etat.

*Article 10*

Toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit, dans le respect de l'intégrité territoriale de l'Etat, d'avoir des contacts libres et sans entraves avec les ressortissants d'un autre pays avec lesquels cette minorité partage des caractéristiques ethniques, religieuses ou linguistiques, ou une identité culturelle.

*Article 11*

Dans les régions où elles sont majoritaires les personnes appartenant à une minorité nationale ont droit de disposer d'administrations locales ou autonomes appropriées, ou d'un statut spécial, correspondant à la situation historique et territoriale spécifique et conformes à la législation nationale de l'Etat.

**Titre 4: Conditions de mise en œuvre du Protocole**

*Article 12*

1. Aucune des dispositions du présent protocole ne peut être interprétée comme limitant ou restreignant un droit individuel d'une personne appartenant à une minorité nationale ou un droit collectif d'une minorité nationale inséré dans la législation de l'Etat contractant ou dans un accord international auquel ce dernier est partie.

2. Les mesures prises à seule fin de protéger les minorités nationales et de favoriser leur développement approprié, de leur assurer l'égalité de droits et de traitement avec le reste de la population dans les domaines administratifs, politique, économique, social et culturel et autres, ne seront pas considérées comme discriminatoires.

### *Article 13*

L'exercice des droits et libertés énoncés dans ce protocole s'applique intégralement aux personnes appartenant à un groupe majoritaire dans l'ensemble de l'Etat mais minoritaire dans une ou plusieurs de ses collectivités territoriales ou régionales.

### *Article 14*

L'exercice des droits et libertés énumérés dans ce protocole ne saurait limiter les devoirs et responsabilités qui s'attachent à la citoyenneté d'un Etat. Toutefois cet exercice ne peut être soumis qu'à des formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

## **Titre 5: Clauses finales**

### *Article 15*

Aucune dérogation au titre de l'article 15 de la Convention n'est autorisée aux dispositions du présent Protocole à l'exception de son article 10.

### *Article 16*

Aucune réserve n'est admise aux dispositions du présent Protocole au titre de l'article 64 de la Convention.

### *Article 17*

Les Etats parties considèrent les articles 1 à 11 du présent protocole comme des articles additionnels à la Convention et toutes les dispositions de la Convention s'appliquent en conséquence.

### *Article 18*

Le présent Protocole est ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires de la Convention. Il sera soumis à ratification, acceptation ou approbation. Un Etat membre du Conseil de l'Europe ne pourra ratifier, accepter ou approuver le présent Protocole sans avoir simultanément ou antérieurement ratifié la Convention. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

### *Article 19*

1. Le présent Protocole entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit la date à laquelle cinq Etats membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par le Protocole conformément aux dispositions de l'article 18.

2. Pour tout Etat membre qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par le Protocole, celui-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit la date du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

*Article 20*

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil:

- a. toute signature;
- b. le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation;
- c. toute date d'entrée en vigueur du présent Protocole;
- d. tout autre acte, notification ou communication ayant trait au présent Protocole.

**En foi de quoi**, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Protocole.

**Fait à Strasbourg**, le....., en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe.

## **II. Projet de directive**

1. L'Assemblée se réfère à sa Recommandation .... (1993) dans laquelle elle a proposé au Comité des Ministres d'adopter un protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme sur les droits des minorités et dont une proposition de texte fait partie intégrante de la recommandation.

2. Elle charge sa commission des questions juridiques et des droits de l'homme de:

i. examiner les suites données à cette recommandation et de tout faire pour promouvoir l'adoption du protocole,

ii. veiller scrupuleusement, lors de l'examen des demandes d'adhésion au Conseil de l'Europe, à ce que les droits inclus dans ce protocole soient respectés par les pays demandeurs,

iii. suivre attentivement la ratification et la mise en œuvre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, adoptée par le Comité des Ministres le 22 juin 1992.

3. En outre, l'Assemblée, se référant à sa Directive 474 (1992), charge la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de poursuivre ses études en matière de minorités, notamment en ce qui concerne la création d'un instrument de médiation, si nécessaire en étroite coopération avec les autres commissions compétentes.



### III. Exposé des motifs par M. WORMS

#### A. Introduction

1. La protection des minorités nationales et une question d'une extrême urgence et parmi les plus importantes dont s'occupe actuellement le Conseil de l'Europe. La définition des "droits" des minorités nationales et leur garantie internationale efficace est aujourd'hui une obligation incontournable de la communauté internationale. C'est une des voies essentielles pour tenter de désamorcer les conflits ethniques et asseoir durablement la paix sur notre continent dans la démocratie et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Plutôt que d'élaborer un mécanisme nouveau et spécifique pour protéger les droits des minorités, avec les risques inhérents à l'existence de plusieurs juridictions en matière de droits de l'homme, notre Assemblée a finalement préféré utiliser un mécanisme existant dont l'autorité et l'efficacité sont universellement reconnues, celui de la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du Conseil de l'Europe.

La seconde raison pour laquelle l'Assemblée parlementaire n'a pas suivi la Commission européenne pour la démocratie par le droit dans sa proposition d'une convention spécifique, c'est la volonté de permettre aux personnes appartenant à des minorités de bénéficier de ce système de protection unique au monde que constitue de recours direct, individuel ou collectif, auprès de la Commission et, ultérieurement, de la Cour européennes des Droits de l'Homme.

2. On se rappellera que, dans sa Recommandation 1177 (1992), adoptée le 5 février 1992, l'Assemblée a proposé au Comité des Ministres:

i. de conclure dans les meilleurs délais les travaux en cours pour l'élaboration d'une charte des langues régionales ou minoritaires, et de faire tout son possible pour une mise en œuvre rapide de la charte;

ii. d'élaborer un protocole additionnel sur les droits des minorités à la Convention européenne des Droits de l'Homme;

iii. de doter le Conseil de l'Europe d'un outil de médiation approprié.

En adoptant, le 22 juin 1992, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et en l'ouvrant à la signature des Etats membres, le Comité des Ministres a, dans une large mesure, donné satisfaction sur le premier de ces points, bien que la mise en œuvre rapide reste à faire. Il est certes encourageant de constater que, lors de l'ouverture à la signature de la Charte, le 5 novembre 1992, onze Etats membres ont déjà procédé à sa signature. Il s'agit de l'Autriche, du Danemark, de la Finlande, de l'Allemagne, de la Hongrie, du Liechtenstein, du Luxembourg, de Malte, des Pays-Bas, de la Norvège et de l'Espagne. Néanmoins, en ce qui concerne les deux autres volets de la recommandation des résultats concrets des travaux font encore défaut.

La présente proposition d'un protocole additionnel à la Convention des Droits de l'Homme, élaborée en application de la Directive 474 (1992), vise donc à accélérer et stimuler les travaux du Comité des Ministres et du Comité directeur des droits de l'homme, chargé du dossier.

Rappelons que cette directive, adoptée en même temps que la Recommandation 1177 (1992), dans son paragraphe 4, charge sa commission des questions juridiques et des droits de l'homme, sa commission des questions politiques et sa commission de la culture et de l'éducation d'élaborer au plus tôt un projet de protocole à la Convention européenne des Droits de l'Homme, relatif aux minorités, et un projet d'instrument de médiation "si le Comité des Ministres n'est pas parvenu à mettre en œuvre la Recommandation 1177 (1992) au 1<sup>er</sup> octobre 1992".

3. Pour le moment la proposition d'adopter un protocole est étudiée par un Comité d'experts gouvernementaux pour la protection des minorités nationales qui doit faire rapport au Comité directeur des droits de l'homme en juillet 1993 au plus tard. Ainsi, le Comité directeur pourrait-il faire rapport au Comité des Ministres avant la fin de l'année 1993. Toutefois il serait souhaitable de saisir l'occasion de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement des membres du Conseil de l'Europe (8-9 octobre 1993), pour adopter le protocole et l'ouvrir à la signature. A cette fin, il conviendrait d'accélérer considérablement les travaux du CDDH et du comité d'experts. L'adoption d'un tel protocole serait un acte d'une importance considérable à la hauteur de celle de l'événement historique que constituera la tenue d'une conférence "au sommet" du Conseil de l'Europe.

4. Notre proposition se fonde sur un grand nombre de textes qui ont été présentés dans le passé et qui ont tous eu comme but de protéger les droits des minorités et de mieux les préciser. Je n'en mentionne que les principaux:

— Recommandation 1134 (1990) de l'Assemblée relative aux droits des minorités;

— Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (juin 1990) et d'autres textes de la CSCE adoptés ultérieurement. Le texte de Copenhague est d'ailleurs le texte le plus détaillé qu'ait adopté la CSCE dans le domaine des minorités;

— Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 22 juin 1992;

— Proposition de Convention européenne pour la protection des minorités préparée par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (mars 1991);

— Projet de protocole à la Convention des Droits de l'Homme garantissant la protection des groupes ethniques soumis par la délégation de l'Autriche au Comité des Ministres;

— Projet de déclaration sur les droits des personnes appartenant aux minorités nationales, ethniques, religieuses et linguistiques, préparé par la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies et actuellement devant son Assemblée générale;

— Projet de protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme sur les droits fondamentaux des groupes ethniques européens qui nous a été présenté par l'Union fédéraliste des Communautés ethniques européennes (UFCE; quatrième version révisée du 28 mai 1992).

— Projet de Protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme concernant la protection des minorités nationales dans les Etats participants à la CSCE, présentés par Stephan Breitenmoser (Bâle) et Dagmar Richter (Heidelberg) dans "*Europäische Grundrechte Zeitschrift*" du 14 juin 1991.

— Projet d'une charte de droits des minorités nationales dans la Communauté européenne du rapporteur et Président von Stauffenberg de la Commission juridique et des droits des citoyens du Parlement européen (1988).

5. En comparaison de la richesse de ces textes notre proposition pourrait paraître modeste. Nous avons en effet délibérément choisi de limiter le nombre de droits nouveaux dont nous proposons d'organiser la garantie, de les définir succinctement mais avec suffisamment de précision pour que cette garantie soit effective et de laisser à la jurisprudence le soin d'en déterminer les modalités détaillées d'application en fonction des circonstances.

6. En effet, s'agissant d'un texte normatif susceptible de faire l'objet de requêtes à la Commission et à la Cour européennes des Droits de l'Homme, il ne suffisait plus de se limiter à la rédaction des principes généraux. Comme l'Assemblée l'a préconisé, dans sa Recommandation 838 (1978) relative à l'élargissement du champ d'application de la Convention européenne des Droits de l'Homme, pour pouvoir être incorporé dans la convention tout droit matériel doit être fondamental et généralement reconnu et se prêter à une formulation suffisamment précise pour entraîner des obligations juridiques de la part de l'Etat, plutôt que de fixer simplement une norme générale.

7. Aussi est-il clair que le nombre des droits nouveaux susceptibles d'être insérés dans la Convention européenne des Droits de l'Homme ne peut être que restreint. En outre il convient de se rappeler que dans le texte de la convention figurent déjà un grand nombre de droits qui s'appliquent aussi aux minorités, tels que le droit au respect de sa vie privée et familiale (article 8), le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion (article 9), le droit à la liberté d'expression (article 10), le droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association (article 11), le droit au respect de ses biens (article 1 du premier protocole additionnel), le droit à l'instruction (article 2 de ce même protocole), la liberté de mouvement et le droit de choisir librement sa résidence (article 2 du quatrième protocole additionnel), l'interdiction d'être expulsé et le droit d'entrer sur le territoire de l'Etat dont on est le ressortissant (article 3 de ce protocole).

8. De même, la convention précise déjà que la jouissance de tous ces droits et libertés doit être assurée 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**, la fortune, la naissance ou toute autre situation (article 14 de la convention). Notons toutefois que cet article "antidiscrimination" ne peut être invoqué qu'en référence aux droits expressément énumérés dans la convention et rappelons que la commission des questions juridiques et des droits de l'homme est saisie d'une proposition de rendre autonome l'application de l'article 14 donc de le rédiger comme une interdiction générale de discrimination (voir

Directive N° 443 (1988). Pour les membres d'une minorité nationale le texte de notre proposition de protocole prévoit en son article 4 une telle interdiction générale de toute forme de discrimination.

9. Mais il faut aller au-delà des seules garanties de non-discrimination pour garantir des **droits positifs** aux personnes appartenant à des minorités nationales. C'est ce que nous faisons dans notre proposition de protocole, notamment dans son Titre 3.

## B. *Commentaires sur la proposition de protocole additionnel*

### **Le préambule**

Il explicite les principales raisons qui ont motivé l'élaboration d'un tel protocole, à savoir:

— la diversité culturelle est un atout pour l'ensemble du continent européen comme pour chacun de ses Etats (paragraphe 1 et 2);

— la garantie des droits des personnes appartenant à des minorités est un facteur de paix, de justice et de démocratie (paragraphe 3);

— ces droits sont définis comme des droits individuels s'exerçant, le cas échéant, collectivement (paragraphe 4). Les définir comme des droits collectifs eut entraîné d'insurmontables difficultés pour reconnaître les "minorités nationales" en tant que telles comme sujets de droit susceptibles de se prévaloir des mécanismes de protection de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Le choix d'un protocole, avec tous les avantages que cela représente, impliquait la nécessité de trancher, comme nous l'avons fait, le vieux débat opposant les droits individuels aux droits collectifs des minorités nationales.

— enfin, il nous a semblé essentiel d'affirmer dans ce préambule (paragraphe 5) que les droits des minorités relèvent de ce domaine supranational du droit que sont les droits de l'homme, donc de la coopération internationale, ce qui implique qu'en aucun cas, ils ne peuvent être considérés exclusivement comme une affaire intérieure des Etats.

### **Titre 1: Définition**

#### *Article 1*

Pouvait-on, comme certains le préconisent, définir des droits des personnes appartenant à des minorités sans définir les minorités elles-mêmes? Dans la procédure juridictionnelle de la convention c'eut été ouvrir un contentieux inépuisable.

Dès lors qu'on s'engageait dans la voie difficile d'une définition utilisable par la Cour et la Commission, il fallait, à la fois, être suffisamment précis pour éviter les confusions et suffisamment général pour permettre aux décisions de justice de s'adapter à la très grande diversité des situations.

D'abord, pourquoi le terme "minorité nationale" plutôt que "minorité", "minorité ethnique", "peuple" ou "communauté minoritaire"?

Qualifier les minorités paraissait indispensable au regard d'autres situations minoritaires dans nos sociétés. Les termes d'"ethnies", de "peuples", de "nations", de "communautés" et les adjectifs correspondants ont des connotations différentes selon les langues et les régions européennes. Finalement, ce qui a emporté notre décision c'est simplement, mais de façon décisive, le fait que l'expression "minorité nationale" figurait déjà dans le texte de la convention (article 14).

Eviter les confusions:

Les droits des minorités ne peuvent être confondus avec les droits des étrangers, domaine essentiel des droits de l'homme, mais domaine différent. D'où les conditions de résidence et de citoyenneté définies au paragraphe a.

De même les droits des minorités ne peuvent être confondus avec les droits des migrants ou des réfugiés, domaine non moins essentiel des droits de l'homme, mais également domaine différent. D'où le paragraphe b. mettant l'accent sur l'ancienneté, la solidité et la durée des liens avec l'Etat dont on est citoyen.

D'autre part, il va sans dire que, dans la définition de l'article 1, sont comprises les populations nomades, notamment les Tziganes qui — bien qu'ils constituent une minorité sans territoire — sont néanmoins dans la quasi-totalité des cas citoyens d'un Etat et peuvent donc justifier d'une résidence officielle dans cet Etat.

Enfin, si les paragraphes c. et d. définissent les caractéristiques objectives, tant qualitatives (paragraphe c) que quantitatives (paragraphe d) proposées pour distinguer une minorité nationale du reste de la population, cela ne suffit pas. En définitive, ce qui compte le plus c'est un facteur subjectif: la volonté des membres d'une minorité de s'affirmer comme tels, et de revendiquer leur attachement à ce qui fait leur identité spécifique, c'est l'objet du paragraphe e.

## **Titre 2: Principes généraux**

### *Article 2*

L'article 2 tire la conséquence de cet élément de définition du paragraphe e: l'appartenance à une minorité ne peut en aucun cas relever de la décision de quelqu'un d'autre que de la personne elle-même, a fortiori elle ne saurait être surpassée par les autorités de l'Etat. Ce principe de libre choix de la personne concernant son appartenance à une minorité nationale implique la liberté de modifier ce choix ou de ne s'identifier à aucune minorité.

Dès lors que c'est l'affirmation par la personne concernée qui détermine son appartenance à une minorité, il est essentiel de la protéger contre toute conséquence négative d'une telle affirmation; c'est l'objet du paragraphe 2 de cet article.

### *Article 3*

L'article 3 pose deux principes généraux. Le premier est suffisamment explicite pour ne pas appeler de commentaire sinon que par sa généralité, le droit à une identité spécifique, il touche tous les autres droits matériels.

Le second paragraphe pose le principe général de l'expérience d'un droit individuel, soit individuellement soit collectivement.

#### *Article 4*

L'article 4 inscrit dans le texte même du protocole ce principe général de non-discrimination dont il est question au point 8 de la recommandation. Il interdit évidemment toutes les formes de discrimination dont peuvent souffrir spécifiquement les minorités, notamment en matière d'accès au logement, à l'emploi public et privé, à la formation, aux soins et, d'une façon générale, aux bénéfices des services publics.

#### *Article 5*

L'article 5 est un article essentiel tant les manipulations démographiques, (déplacement de populations anciennes, implantation de nouvelles populations) ont été utilisées par le passé et le sont encore aujourd'hui pour réprimer l'expression des identités nationales en changeant par la force la composition ethnique de régions entières.

### **Titre 3: Droits matériels**

#### *Article 6*

L'article 6 est nécessaire, au-delà de la protection générale du droit d'association, tant sont fréquentes les interdictions de former un parti politique sur des critères d'appartenance à une minorité nationale.

Même si on peut penser qu'il soit important que les clivages politiques transcendent et traversent les clivages ethniques, ce droit fait partie des libertés politiques fondamentales à protéger et il peut constituer parfois un moment d'affirmation autonome nécessaire à une bonne intégration dans une citoyenneté partagée.

#### *Article 7*

L'article 7 est une élaboration d'un droit linguistique garanti au titre de la liberté d'expression dans la Convention européenne des Droits de l'Homme (article 10) et, de façon plus détaillée, dans la Charte des langues régionales ou minoritaires. Cette élaboration était rendue nécessaire compte tenu de la spécificité de la protection par les mécanismes de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Les paragraphes 3 et 4 font référence à un critère quantitatif qu'il n'a pas paru possible de préciser plus que par l'adjectif "substantielle", laissant à la jurisprudence la charge d'en apprécier l'ampleur.

#### *Article 8*

L'article 8 fixe un seuil minimum en matière de droit scolaire des minorités: le droit de recevoir un enseignement de sa langue maternelle dans les écoles publiques selon les modalités qui tiennent compte de critères quantitatifs concernant l'implantation géographique des minorités ainsi que le droit pour une minorité d'ouvrir et de gérer ses propres écoles. Ces droits ne comprennent pas celui de recevoir un enseignement général dans sa langue maternelle dans les écoles publiques; ils ne l'excluent pas non plus.

Notons enfin que le droit d'apprendre sa langue maternelle n'exclut pas l'éventualité d'une obligation d'apprendre les mathématiques et la ou les langues officielles du pays.

#### *Article 9*

Le droit de recours devant une instance de l'Etat est ouvert pour un individu comme pour une organisation "représentative". Le parallélisme avec les conditions de recours devant la Commission et la Cour européennes des Droits de l'Homme imposait une telle disposition. Cela implique que les législations des Etats prévoient les conditions de reconnaissance de la "représentativité" des organisations dont se dotent les minorités nationales.

#### *Articles 10 et 11*

Les articles 10 et 11 traitent de droits pouvant avoir des prolongements politiques; ils ont été rédigés avec le souci de préserver, en tout état de cause, l'intégrité de l'Etat: les contacts avec les ressortissants d'un autre pays doivent se faire "dans le respect de l'intégrité territoriale de l'Etat" et ils sont soumis à la possibilité de dérogation prévue à l'article 15 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. (C'est le seul car le protocole prévoit que cette clause dérogatoire puisse jouer.)

Quant aux collectivités territoriales, aux statuts appropriés pour permettre une certaine autonomie administrative des régions où les minorités sont majoritaires, elles ne peuvent être établies qu'en conformité avec la législation nationale de l'Etat.

#### **Titre 4: Conditions de mise en œuvre**

#### *Article 12*

Il importait de préciser dans ce titre que les Etats pouvaient aller plus avant dans la reconnaissance et la promotion des droits des minorités que ce que garantit le protocole (paragraphe 1) et que les mesures positives prises par un Etat pour lutter contre des inégalités dont souffre une minorité ne peuvent être considérées comme discriminatoires (paragraphe 2).

#### *Article 13*

Les droits protégés par ce protocole s'appliquent à tous y compris aux membres d'une ethnie majoritaire quand ils sont minoritaires dans une région de leur pays. Par exemple la minorité hongroise est majoritaire dans certaines régions de Roumanie. Les Roumains minoritaires dans ces régions doivent être protégés par les dispositions de ce protocole.

#### *Article 14*

L'article 14 reprend des dispositions usuelles dans la formulation presque intégrale figurant aux alinéas 2 des articles 10 et 11 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

## **Titre 5: Clauses finales**

Les clauses finales ont été copiées, *mutatis mutandis*, du Protocole n° 6 de la Convention des Droits de l'Homme. Nous estimons que les Etats contractants n'auront pas à invoquer les dispositions de l'article 15 de la convention<sup>1</sup> au sujet des différents articles du protocole. Toutefois, nous avons cru utile de faire une exception pour l'article 11 du protocole.

### **C. Conclusions**

1. Plus que jamais l'Europe a besoin d'une protection adéquate des droits des minorités. En présentant son propre projet de protocole, l'Assemblée vise à promouvoir et stimuler les travaux sous la responsabilité du Comité des Ministres. Bien qu'un tel protocole vise uniquement les Etats membres du conseil de l'Europe, c'est-à-dire les Etats contractants à la Convention des Droits de l'Homme, son influence pourra aller bien au-delà du territoire de notre organisation, sans compter l'influence qu'il exercera sur les pays européens non membres du Conseil de l'Europe mais qui aspirent le devenir.

2. La proposition de protocole fait partie intégrante de notre recommandation. Toutefois, après son adoption, l'Assemblée devra examiner les suites données à sa recommandation et tout faire pour promouvoir l'adoption du protocole. Il sera également nécessaire de poursuivre les autres propositions en matière de minorités, notamment en ce qui concerne la médiation et la conciliation. C'est pour cette raison que le projet de recommandation est complété par un projet de directive.

---

(1) Il est rappelé que l'Article 15 de la Convention autorise un Etat "en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation" de "prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la (...) Convention, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international".



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

Implications budgétaires pour l'Assemblée: néant.

Référence: Directive n° 474 (1992).

Projets de recommandation et projet de directive adoptés par la commission le 11 janvier 1993.

Membres de la commission: Lord *Kirkhill* (*Président*), M. *Strimitzer* (*Vice-Président*), M. *Jansson* (*Vice-Président*), MM. *Akarcali*, *Amaral*, *Arnalds*, *Bartodziej*, *Bindig*, *Borg*, *Candal*, *Cardelli*, *Chevalier*, *Columberg*, *Espersen*, *Franck*, *Fry*, *Fuhrmann* (*Remplaçant: Gusenbauer*), *Galanos*, *Guenov*, *Gundersen*, *Guzzetti*, *Hagård*, M<sup>me</sup> *Haller*, MM. *Karcsay*, *Kempinaire*, M<sup>me</sup> *Lentz-Cornette*, MM. *Loutfi* (*Remplaçant: Toshev*), *Markiewicz*, *Maroni*, *Mimaroglu* (*Remplaçant: Soysal*), *Nolan*, *Núñez*, *Oehry*, *Rodotà*, *Rodriguez Gomez*, *Rokofyllos*, *von Schmude*, M<sup>me</sup> *Soutendijk-van Appeldoorn* (*Remplaçant: M. de Hoop Scheffer*), MM. *Stamatis*, *Stoffelen*, *Tabajdi*, *Vogel*, *Ward*, *Worms*.

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

Secrétaires de la commission: M. *Plate* et M<sup>me</sup> *Coin*.