

Kaleidoscope

La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales

*Florence Benoît-Rohmer **

Après de délicates discussions menées au sein du Comité *ad hoc* pour la protection des minorités nationales (CAHMIN) et du Comité des ministres, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a été ouverte à la signature le 1er février 1995 et signée par 27 des 34 Etats membres du Conseil de l'Europe. Il a donc fallu attendre une quarantaine d'années pour que le Conseil de l'Europe adopte un instrument conventionnel de protection des minorités nationales.

Certes, le Conseil ne s'est pas désintéressé auparavant du sujet. Dès 1949, la Commission des questions juridiques et administratives de l'Assemblée consultative, dans un rapport sur «l'organisation d'une garantie collective des libertés essentielles et des droits fondamentaux»,¹ insistait sur la nécessité d'une protection plus étendue des droits des minorités nationales. La question fut évoquée à plusieurs reprises dans les années suivantes,² notamment dans les rapports Struye³ et Lannung.⁴ En 1961, l'Assemblée adoptait, sur la base du rapport Lannung, la recommandation 285 (1961) invitant le Comité des ministres à inclure dans un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) une disposition visant à garantir aux minorités nationales certains droits non couverts par la Convention.⁵ En effet, cette dernière n'aborde le problème que dans

* Maître de Conférences à l'Université Robert Schuman (Strasbourg).

1 Rapport présenté par M. Teitgen le 5 septembre 1949; cf. Doc. 77 du 5 septembre 1949, para. 11.

2 En 1950, la commission attirait à nouveau l'attention du Comité des ministres sur la nécessité d'un examen du problème d'une protection plus étendue des droits des minorités nationales, en vue d'une définition plus précise des droits de ces minorités: Doc. 6 du 7 août 1950, annexe 5.

3 Doc. 1002 du 30 avril 1959.

4 Doc. 1299 du 26 avril 1961.

5 La recommandation propose au Comité des ministres de charger le comité d'experts gouvernementaux ... d'inclure dans le deuxième protocole à la convention un article basé sur le projet ci-joint, ou un texte analogue, destiné à garantir aux minorités nationales certains droits non visés par la Convention originale ou par le premier Protocole additionnel. Le projet d'article se lisait ainsi: «Les personnes appartenant à une minorité nationale ne peuvent être privés du droit, en commun avec les autres membres de leur groupe, et dans les limites assignés par l'ordre public, d'avoir leur propre vie culturelle, d'employer leur propre langue, d'ouvrir des écoles qui leur soient propres et de recevoir l'enseignement dans la langue de leur choix ou de professer et de

son article 14 lequel interdit toute discrimination dans l'exercice des droits garantis en raison notamment de l'appartenance à une minorité nationale. Mais le comité d'experts chargé d'élaborer un projet de protocole additionnel concluait en 1973 qu'il n'était pas juridiquement nécessaire que la protection des minorités fasse l'objet d'une disposition spéciale consignée dans un protocole additionnel à la Convention.⁶

La question se posera à nouveau lors de l'explosion de nationalisme qui suivit la chute des régimes communistes. Face aux risques d'instabilité en Europe, l'Assemblée parlementaire demandait au Comité des ministres d'élaborer un protocole ou une convention spécifique sur la protection des minorités nationales. La recommandation 1134 (1990) décrit un certain nombre de garanties indispensables pour la sauvegarde des minorités.⁷ Par la recommandation 1201 (1993), l'Assemblée invite le Comité des ministres à adopter un protocole additionnel à la CEDH au vu d'un modèle qu'elle propose.

De son côté, le Comité des ministres, après avoir constaté que les travaux de la CSCE (devenue OSCE) n'aboutiraient pas à l'élaboration d'une convention, décidait d'ouvrir des négociations dès 1991.⁸ Puis, lors du Sommet de Vienne des 8 et 9 octobre 1993, les chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe confièrent au Comité des ministres le soin

de rédiger à bref délai une Convention-cadre, ouverte aux Etats non membres précisant les principes que les Etats contractants s'engagent à respecter pour assurer la protection de minorités nationales [et] d'engager des travaux de rédaction d'un protocole complétant la Convention européenne des droits de l'homme dans le domaine culturel par des dispositions garantissant des droits individuels, notamment pour les personnes appartenant à des minorités nationales.⁹

Les travaux du Comité *ad hoc* pour la protection des minorités nationale mis en place par le Comité des ministres¹⁰ aboutirent à un projet de Convention-cadre.

pratiquer leur propre religion». Sur ce projet, cf. Lannung, «The Rights of Minorities», *Mél. Polys Modinos* (1968) 181.

- 6 Cf. Rapport du comité d'experts en matière des droits de l'homme au Comité des ministres, DH/Exp (73) 42. Il précisait néanmoins que si un tel protocole était jugé politiquement opportun, aucun obstacle juridique ne s'oppose à son adoption.
- 7 En même temps l'Assemblée dans une directive (456/1990) décide de jouer un rôle de médiation et de conciliation dans les conflits mettant en cause des minorités lorsqu'une demande lui en sera faite et acceptée par le bureau élargi de l'Assemblée.
- 8 Dès octobre 1991, le Comité des ministres donne mission au Comité directeur des droits de l'homme d'élaborer un rapport sur les conditions d'une action pour la protection des minorités nationales (Décision C.M./515/ 101091, rapport du 16 avril 1992 CDDH (92) 9, addendum). Il le charge en mai 1992 d'examiner la possibilité d'établir des normes spécifiques dans le domaine des minorités (CM/535/210592 remplacé par CM/554/090393). En mars 1993, il confie le soin au comité d'experts (DH-MIN) mis en place par le CDDH de proposer des normes juridiques complétant les normes politiques de la CSCE (rapport DH-MIN du 8 septembre 1993).
- 9 Annexe II de la Déclaration de Vienne du Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement (Vienne 8-9 octobre 1993).
- 10 Le CAHMIN est composé d'experts des Etats membres du Conseil de l'Europe. Ont également participé aux travaux du CAHMIN des représentants du CDDH, du Conseil de la coopération culturelle (CDCC), du Comité directeur sur les moyens de communications de masse (CDMM) et de la Commission européenne pour la démocratie par le droit. Le Haut commissaire pour les

Après les arbitrages opérés par le Comité des ministres, le projet fut adopté le 10 novembre 1994. La Convention entrera en vigueur trois mois après que douze Etats membres du Conseil de l'Europe aient exprimé leur consentement.

La Convention-cadre exprime un consensus particulièrement difficile à obtenir en la matière. Si certains Etats acceptent de protéger les minorités établies sur leur territoire, ils n'admettent pas que puissent être remise en cause les principes de souveraineté et d'intégrité territoriale. Ainsi la Convention-cadre traduit un équilibre entre un statut protecteur pour les minorités et le maintien de la liberté d'action des Etats. Elle reflète l'attitude ambivalente de la communauté internationale soucieuse de protéger les minorités, mais désireuse de prévenir les risques de décomposition des Etats, de conflits ethniques et de dérives sécessionnistes.

Un consensus s'était déjà politiquement réalisé dans le cadre de la CSCE sur les droits à conférer aux minorités. Aussi, conformément aux souhaits exprimés par les chefs d'Etat et de gouvernement à Vienne, la Convention-cadre a eu pour objet de traduire en obligations juridiques les engagements politiques pris au niveau de la CSCE. On comprend dès lors que la source d'inspiration officielle de la Convention ait été la Déclaration (CSCE) de Copenhague du 29 juin 1990 définissant les principes destinés à préserver l'identité des minorités en Europe. On ne sera guère étonné que la Convention-cadre se réfère également dans son préambule à la CEDH ainsi qu'aux conventions et déclarations des Nations Unies tels le Pacte relatif aux droits civils et politiques (article 27) et la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques.¹¹ D'autres travaux, tels ceux entrepris dans le cadre du Conseil de l'Europe par l'Assemblée parlementaire,¹² le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH)¹³ et la Commission européenne pour la démocratie par le droit¹⁴ ont également été pris en considération.

La Convention-cadre réaffirme ainsi, dans un instrument juridique, un certain nombre de principes relatifs à la promotion identitaire des minorités nationales dans le respect de la prééminence du droit, de l'intégrité territoriale et de la souveraineté des Etats. Si les solutions retenues ne constituent que de standards juridiques minimaux, c'est parce qu'il s'agissait de proposer aux Etats des modèles susceptibles d'être adaptés au particularisme de leurs minorités et de leur laisser le choix quant aux actions supplémentaires à entreprendre.

minorités nationales de l'OSCE et la Commission des Communautés européennes ont participé aux travaux en tant qu'observateurs.

- 11 Résolution 47/135 adoptée à la 47ème session de l'Assemblée générale des Nations Unies le 3 février 1993.
- 12 Notamment la recommandation 1134 (1990) relative aux droits des minorités et la recommandation 1201 (1993) relative à un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur les droits des minorités nationales.
- 13 Cf. Rapport final d'activité du CDDH sur la protection des minorités nationales adopté le 3 avril 1992 (CDDH (92) 9, addendum) et rapport final d'activité du CDDH sur la protection des minorités nationales du 8 septembre 1993 (CDDH (93) 22).
- 14 La Commission a élaboré une proposition de convention européenne pour la protection des minorités.

Certes le système de protection proposé est moins perfectionné que ceux élaborés dans d'autres cadres, notamment dans celui des Traités de minorités de l'entre deux guerres. Les Puissances alliées n'avaient pas alors hésité à imposer à certains Etats (les Etats vaincus, les Etats nouveaux et les Etats ayant subi un accroissement territorial) des obligations particulièrement sévères en faveur de leurs minorités, sanctionnées par un mécanisme qui conférait au Conseil de la Société des Nations le soin de contrôler l'exécution de celles-ci et à mettre en place un système de pétition par lequel les membres des minorités pouvaient s'adresser aux instances de la Société des Nations. Cependant l'instauration d'un tel système n'avait été possible qu'en raison des rapports de force existant entre les Alliés et les autres Etats et la situation politique est heureusement bien différente aujourd'hui.

Même si le cadre juridique est peu contraignant (I) et si les minorités auraient pu bénéficier de droits plus largement définis (II), la Convention-cadre n'en constitue pas moins le niveau le plus élevé d'engagements que pouvaient prendre les Etats en matière de protection des minorités.

I. Le cadre juridique

Le cadre juridique choisi pour la Convention est particulièrement souple, marquant ainsi la réticence des Etats à se lier en ce domaine. En témoignent la technique conventionnelle choisie, celle de la Convention-cadre, l'ambiguïté des concepts juridiques utilisés et l'absence de caractère contraignant du contrôle mis en place.

A. Une Convention-cadre

Le Comité des ministres avait donné au comité d'experts le mandat, d'élaborer un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que de rédiger une Convention-cadre. Les experts ont donné priorité à l'élaboration de la Convention-cadre, estimant qu'un accord sur le contenu des droits à accorder aux minorités serait plus aisé s'agissant d'une Convention qui ne préjugerait pas du mécanisme de garantie de ces droits, alors que le protocole eût été soumis au contrôle juridictionnel prévu par la CEDH. Les négociations relatives à un protocole additionnel ont donc été remises à plus tard tant il apparaissait évident que les Etats s'efforceraient de limiter le plus possible leurs obligations si elles étaient soumises au contrôle des organes de la CEDH, et plus particulièrement de la Cour européenne des droits de l'homme.¹⁵ Ce risque n'existait pas dans la Convention-cadre puisque le système de contrôle pouvait être librement défini lors des négociations.

¹⁵ La solution conventionnelle était également jugée préférable par certains, parce qu'elle aurait pu permettre l'introduction de droits collectifs, ce que n'autorise pas un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

L'instrument utilisé, celui de la Convention-cadre, est relativement récent en droit international. Cette formule à laquelle la doctrine a peu porté attention,¹⁶ est essentiellement employée en matière d'environnement.¹⁷ Le Conseil de l'Europe l'a reprise en 1980 en matière de coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales. La Convention-cadre a été définie comme

un instrument conventionnel qui énonce les principes devant servir de fondement à la coopération entre les Etats parties dans un domaine déterminé, tout en leur laissant le soin de définir, par des accords séparés, les modalités et les détails de coopération, en prévoyant, s'il y a lieu, une ou des institutions adéquates à cet effet.¹⁸

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationale ne répond à vrai dire qu'imparfaitement à cette définition puisqu'elle a surtout pour fonction «d'encadrer» la législation interne et les politiques nationales et non de servir de cadre à des accords séparés. Elle énonce un certain nombre de «dispositions-programmes» fixant des objectifs que les Etats s'engagent à atteindre.¹⁹ Sa mise en œuvre est assurée essentiellement par des mesures nationales²⁰ et seulement de façon subsidiaire par des accords bilatéraux.²¹ C'est donc en raison de sa souplesse mais surtout de son caractère moins contraignant, que ce procédé a été retenu. En effet, les dispositions de la Convention-cadre n'étant pas directement applicables, les Etats disposent d'une marge d'appréciation importante pour adapter leur législation au particularisme des minorités vivant sur leur territoire.²²

La possibilité d'émettre des réserves à la convention a suscité des discussions. Certains experts estimaient qu'en raison du caractère minimal des obligations qu'elle imposait, la Convention-cadre ne devait pouvoir faire l'objet de réserves. Ils souhaitaient que les réserves soient expressément interdites. D'autres, au contraire, jugeaient que les Etats hésiteraient à participer à une convention portant sur un thème aussi sensible sans disposer de la possibilité de formuler des réserves.²³ L'accord s'est réalisé sur le renvoi aux règles du droit international. Le silence de la

16 Voir Caubet, «Le traité de coopération amazonienne: régionalisation et développement de l'Amazonie», *AFDI* (1984) 813; Caron, «La protection de la couche d'ozone stratosphérique et la structure de l'activité normative internationale en matière d'environnement», *AFDI* (1990) 707.

17 Kiss, «Les traités-cadre: une technique juridique caractéristique du droit de l'environnement», *AFDI* (1993) 792.

18 Kiss, *supra* note 17, 793.

19 On pourrait parler de «directives» au sens du droit communautaire.

20 Voir le dernier alinéa du préambule de la Convention-cadre: (Les Etats membres signataires de la présente Convention sont) «décidés à mettre en œuvre les principes énoncés dans la présente Convention-cadre au moyen de législations nationales et politiques gouvernementales appropriées».

21 L'article 19 de la Convention-cadre insiste toutefois sur la possibilité de conclure, «si nécessaire, des accords bilatéraux et multilatéraux avec d'autres Etats, notamment avec les Etats voisins, pour assurer la protection des personnes appartenant à des minorités nationales».

22 A l'exemple notamment de l'article 10 de la Charte sur les langues régionales et minoritaires.

23 Cf. sur la problématique des réserves s'agissant des conventions en matière de droits de l'homme, P.H. Imbert, *La question des réserves et les conventions en matière des droits de l'homme*, Actes du cinquième colloque international sur la CEDH (1982) 97 et suivantes. Cf. aussi du même auteur, *Les réserves aux traités multilatéraux* (1979).

Convention-cadre²⁴ entraîne l'application de la Convention de Vienne sur le droit des traités. En conséquence, sont seules admises les réserves compatibles avec l'objet et le but de la Convention.²⁵ Cette solution a été jugée préférable à une interdiction des réserves parce qu'elle favorise l'acceptation de la Convention par un plus grand nombre d'Etats.

Si le Sommet de Vienne a souhaité l'élaboration d'une convention spécifique sur les droits des minorités, c'est aussi parce qu'une telle convention pouvait être ouverte à la participation d'Etats non membres du Conseil de l'Europe alors que seuls des membres peuvent être parties à un protocole à la CEDH. Aussi la Convention-cadre énonce-t-elle un certain nombre de droits déjà garantis par la CEDH, mais qu'il fallait mentionner en vue de leur respect par les Parties non membres du Conseil de l'Europe.²⁶ Dès lors, une règle destinée à éviter des divergences d'interprétation entre les deux textes et consacrant la primauté de la CEDH sur la Convention-cadre était nécessaire. L'article 23 stipule que «les droits et libertés découlant des principes énoncés dans la présente Convention-cadre, dans la mesure où ils ont leur pendant dans la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et ses Protocoles, seront entendus conformément à ces derniers». La Convention-cadre ne modifie donc pas la portée des droits et libertés garantis par la CEDH et les droits reconnus par la Convention-cadre doivent être interprétés en fonction de la CEDH à la lumière de la jurisprudence des organes de Strasbourg.

La Convention-cadre n'empêche pas l'application de normes internes ou internationales plus favorables aux minorités. Son article 22²⁷ instaure, à l'instar de l'article 60 de la Convention européenne des droits de l'homme,²⁸ un «principe de faveur». Celui-ci interdit toute restriction ou atteinte aux droits des minorités reconnus dans les Etats en vertu de lois internes ou de conventions, au prétexte que la Convention-cadre ne reconnaît pas ces droits ou les reconnaît à un degré moindre.

B. Des concepts ambigus

Le comité d'experts chargé d'élaborer la Convention-cadre s'est attaché, conformément au mandat que lui avait été donné, à traduire en termes juridiques les

24 Pourtant l'Assemblée parlementaire et le Comité des ministres avaient récemment jugé souhaitable l'introduction dans chaque convention d'une clause précisant si des réserves sont admises et les conditions auxquelles les Etats peuvent les formuler (recommandation 1223 (1993) et réponse du Comité des ministres du 17 février 1994).

25 Articles 19 à 23 de la Convention de Vienne.

26 Un expert avait proposé d'insérer une disposition renvoyant aux droits et libertés pertinents de la CEDH.

27 Celui-ci est libellé de la manière suivante: «Aucune des dispositions de la présente Convention-cadre ne sera interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales qui pourraient être reconnus conformément aux lois de toute Partie ou de toute autre convention à laquelle cette Partie contractante est partie».

28 Cf. également l'article 32 de la Charte sociale européenne.

engagements pris au niveau de la CSCE et d'une façon moindre au niveau de l'ONU. Il s'est toutefois heurté à certaines difficultés qu'il n'a pas voulues résoudre ou qu'il n'a réglées qu'en partie. Il a jugé inutile de retarder ses travaux en raison d'obstacles que d'autres instances internationales avaient déjà rencontrés et qu'elles n'avaient pu surmonter. Ainsi la définition du concept de minorité ainsi que la possibilité de reconnaître aux minorités des droits collectifs ont fait l'objet de vifs débats tant au niveau de l'ONU que de la CSCE sans qu'une réponse puisse être apportée.

1. L'absence de définition du concept de minorité nationale

Compte tenu des difficultés rencontrées pour parvenir à une définition du concept de minorité nationale susceptible de recouvrir toutes les catégories de minorités,²⁹ le comité d'experts a éludé cette question qui aurait certainement entravé ses travaux. L'absence de définition générale ne constituait pas, selon lui, un obstacle à l'application des règles énoncées par la Convention-cadre. On a constaté que l'absence de définition dans l'article 27 du Pacte relatif aux droits civils et politiques et dans l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme n'avait empêché ni le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, ni la Cour européenne des droits de l'homme, de se prononcer sur des litiges dans lesquelles des minorités étaient impliquées. L'analyse de la Cour Permanente de Justice Internationale en 1935 selon laquelle «l'existence d'une minorité est une matière de fait et non une question de droit»³⁰ est apparue encore pertinente aujourd'hui.

Plutôt que d'identifier les minorités par leur particularisme ethnique, religieux ou linguistique,³¹ la Convention-cadre utilise l'expression «minorité nationale». Le terme est rarement employé dans les textes internationaux³² en raison de son ambiguïté. Il revêt une signification différente selon que l'on se réfère à la conception française ou à la conception germanique et slave de la nationalité. Dans la conception française, le terme «national» renvoie simplement à l'idée de citoyenneté, c'est-à-dire aux ressortissants de l'Etat. Ainsi, seules les minorités composées d'individus ayant la citoyenneté de l'Etat concerné devraient pouvoir faire l'objet de protection, ce qui exclut la protection des non-ressortissants, des immigrés et de leurs descendants et des réfugiés politiques. Pour d'autres Etats, notamment l'Allemagne, la Hongrie, la Turquie et la Bulgarie, le terme fait appel à l'idée de nation au sens linguistique ou culturel et implique que la minorité, pour

29 Cf. Benoît-Rohmer et Hardemann, «The Minority Question in Europe», Center for European Policy Studies, Paper n° 55, 25; Packer, «On the Definition of Minorities», J. Packer and K. Mintti (éds), *The Protection of Ethnic and Linguistic Minorities in Europe* (1993) 23-63; Albanese, «Ethnic and Linguistic Minorities in Europe», 11 *YEL* (1991, 1992) 313.

30 CPJI, avis consultatif du 6 avril 1935 sur les écoles minoritaires en Albanie, série A/B, n° 64, 19.

31 Ces trois éléments, utilisés par les traités de minorités de l'entre deux guerres, ont été repris par l'article 27 du Pacte relatif aux droits civils et politiques de l'ONU, par la Déclaration de l'ONU, les différents documents CSCE et le projet de protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

32 Seuls les Documents issus des conférences de l'OSCE utilisent également l'expression «minorité nationale».

être protégée, fasse partie d'une nation plus grande déjà constituée en Etat ou partie fédérée d'un Etat fédéral.³³

Il est vrai que, malgré cette ambiguïté, le terme de «minorité nationale» est classiquement employé au sein du Conseil de l'Europe.³⁴ Le rapport du comité d'experts en matière de droits de l'homme adopté en 1973 soulignait déjà l'imperfection de l'expression «minorités ethniques, linguistiques ou religieuses utilisée dans le cadre de l'ONU parce qu'elle ne prend pas en considération l'existence de minorités dues à des sympathies ou affinités nationales plutôt qu'à des traditions et caractéristiques ethniques ou linguistiques nettement marquées. Il en est ainsi, par exemple,

des minorités du Schleswig, où la population a dans sa majorité la même origine ethnique mais où le caractère minoritaire ressort du fait que la minorité danoise du Schleswig a une mentalité «danoise» et la minorité germanique du Schleswig du nord une mentalité «germanique».³⁵

De plus, l'expression «minorité nationale» figure déjà dans l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Toutes les minorités nationales ne sont pourtant pas concernées par la Convention-cadre laquelle ne vise que les minorités qui se singularisent par leur religion, leur langue, leurs traditions et leur patrimoine culturel.³⁶ Il s'agit des quatre critères par lesquels le Conseil de l'Europe caractérise généralement les minorités. Le rapport explicatif précise toutefois que la simple existence de différences ethniques, culturelles, linguistiques et religieuses ne crée pas nécessairement des minorités nationales. On veut éviter que la Convention-cadre suscite, dans certains groupes, présentant de telles caractéristiques mais parfaitement intégrés, des revendications minoritaires.

L'absence de définition de l'expression minorité nationale laisse aux Etats le soin de reconnaître un groupe en tant que minorité afin de lui appliquer le régime protecteur de la Convention-cadre. Or, si certains Etats admettent l'existence de telles minorités, d'autres refusent au contraire de reconnaître l'existence de minorités sur leur territoire. C'est notamment le cas d'Etats susceptibles de ratifier la Convention-cadre, comme la France,³⁷ la Grèce, la Turquie et la Bulgarie. Un

33 Sur la signification du terme minorité nationale, Bredimas, «Les droits des minorités nationales», in *La CSCE: dimension humaine et règlement des différends* (1993) 68 et suivantes; Heraclidès, «The CSCE and Minorities, The Negotiations behind the Commitments, 1972-1992», 3 *Helsinki Monitor* (1992) 12-13. Cette deuxième conception du terme minorité nationale apparaît particulièrement peu protectrice des droits de certaines minorités, telles les Kurdes de Turquie, qui n'ont pas d'Etat de rattachement ou qui ne font pas partie d'un ensemble fédéral.

34 En ce sens, H. Lannung, *supra* note 5, 181.

35 Rapport *supra* note 6.

36 Article 5 de la Convention-cadre: «Les parties s'engagent à promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et développer leur culture, ainsi que pour préserver les éléments essentiels de leur identité, que sont leur religion, leur langue, leurs traditions et leur patrimoine culturel».

37 Cf. Spiry, «Le problème des minorités nationales en Europe occidentale: l'originalité de la position française», *Le Trimestre du Monde* (4ème trimestre 1994) 137.

Etat pourrait donc éluder le régime de protection des minorités en niant l'existence sur son territoire d'une minorité qualifiée pour en bénéficier.

Il a toutefois été précisé qu'à partir du moment où un groupement de personnes est considéré par un Etat comme constituant une minorité nationale, les personnes appartenant cette minorité nationale disposent du droit de choisir librement d'être traitées ou de ne pas être traitées comme telles, et en conséquence de bénéficier ou non de la protection découlant de la Convention-cadre. L'article 3(1) insiste d'ailleurs sur le fait qu'aucun désavantage ne doit découler de ce choix pour ces personnes. Ainsi la Convention-cadre reprend l'approche du Document de Copenhague en mettant l'accent sur le choix personnel de l'individu.³⁸ Une telle solution ne doit pas être interprétée comme autorisant un individu à choisir arbitrairement son appartenance à une quelconque minorité nationale. Selon le rapport explicatif, ce choix doit rester indissociablement lié à des critères objectifs pertinents pour l'identité de la personne. Mais quel sera l'organe chargé d'apprécier ces «critères objectifs pertinents» puisque la Convention-cadre n'a pu, en l'absence d'un consensus, les définir elle-même. S'il appartient aux Etats de les préciser, les risques d'arbitraire seront importants et la protection des personnes peu assurée.

2. La non-reconnaissance de droits collectifs

La Convention-cadre ne reconnaît pas aux minorités des droits collectifs exercés non à titre individuel, mais par l'ensemble du groupement minoritaire. Cette solution s'explique par la crainte qu'une telle reconnaissance ne constitue le support privilégié de revendications sécessionnistes. L'enjeu du débat est tel que, dans les autres enceintes internationales, un accord n'a pu être établi et que les différents textes internationaux ont recours à une formule de compromis.³⁹ Ainsi la Déclaration de l'ONU indique que

les personnes appartenant à des minorités peuvent exercer leurs droits, individuellement aussi bien qu'en communauté avec les autres membres de leur groupe, sans aucune discrimination (article 3).

Une formule comparable se trouve dans le Document de Copenhague (para. 32.6):

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.

38 Cf. para. 32 du Document de Copenhague: «l'appartenance à une minorité nationale est une question relevant d'un choix personnel, et aucun désavantage ne peut résulter de ce choix».

39 Capotorti, «The Protection of Minorities under Multilateral Agreements on Human Rights», II *IYL* (1976) 19; Tomuschat, «Protection of Minorities under Art. 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights», R. Bernhardt *et al.*, *Völkerrecht als Rechtsordnung. Internationale Gerichtsbarkeit. Menschenrechte. Festschrift für Hermann Mosler* (1983) 954 et 960.

Comme le Document de Copenhague, la Convention-cadre précise que:

Les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent individuellement ainsi qu'en commun avec d'autres exercer les droits et libertés découlant des principes énoncés dans la présente Convention-cadre (article 3(2)).⁴⁰

C'est à propos de chaque droit qu'il faudra s'efforcer d'indiquer s'il s'agit d'un droit collectif ou individuel.

3. Des droits individuels formulés en termes d'obligations étatiques

Les précautions stylistiques dont fait preuve la Convention-cadre témoignent également de la méfiance des Etats lorsqu'il s'agit de conférer des droits aux minorités. La Convention ne reconnaît pas véritablement de droits aux membres des groupes minoritaires, mais formule ceux-ci de manière négative – en creux pourrait-on dire – sous forme d'obligations à la charge des Etats Parties. Ainsi par exemple, les personnes appartenant à des minorités nationales ne disposent pas de la liberté religieuse, mais les Etats s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit de manifester sa religion ou sa conviction... La distinction est importante dans la mesure où les individus minoritaires ne sont pas considérés comme titulaires des droits énoncés par la Convention-cadre et qu'en conséquence ces droits ne pourront être opposés aux Etats dans leur ordre interne.

De plus, la Convention-cadre a évité de faire peser sur les Etats des obligations excessives. Elle définit ces obligations sous forme de «dispositions programme», se limitant à fixer les objectifs à poursuivre par les Etats, ce qui atténue fortement leur caractère contraignant. Elle les tempère bien souvent par les expressions «dans la mesure du possible» ou «s'il y a lieu». Ces obligations ne pèseront donc sur les Etats que si leurs moyens, notamment financiers, le permettent ou s'ils estiment que les circonstances justifient qu'elles soient prises.

On comprend mieux que la Convention-cadre subordonne parfois les obligations des Etats à l'exigence d'une certaine importance numérique de la minorité de manière à éviter une charge financière excessive et disproportionnée par rapport à l'importance de la minorité concernée. Il est vrai que les obligations mises à la charge des Etats ne visent pas seulement à permettre aux membres des minorités de jouir d'une liberté, qui par ailleurs profite également au reste de la population, mais exigent d'eux qu'ils prennent des mesures impliquant des actions positives, le plus souvent financières, pour garantir l'effectivité de ces droits.

Toutes ces restrictions sont apparues nécessaires aux Etats afin d'éviter dans l'immédiat des charges trop importantes ainsi que de permettre la prise en compte de la spécificité de leur situation compte tenu des caractéristiques des minorités vivant sur leur territoire et des accords bilatéraux qu'ils auraient conclus à ce sujet. Elles n'en contribuent pas moins à affaiblir les obligations imposées aux Etats

40 Le rapport explicatif (para. 37) souligne toutefois à la demande des experts, que «l'exercice en commun des droits et libertés est distinct de la notion de droits collectifs».

puisque en fin de compte la Convention-cadre leur permet d'apprécier l'opportunité de mettre en œuvre les dispositions qu'elle prévoit.

C. Un mécanisme de suivi peu contraignant

Un mécanisme juridictionnel du type de celui mis en place par la Convention européenne des droits de l'homme a semblé inapproprié dès lors que l'objectif était d'établir des normes programmatiques, ne créant aucun droit subjectif pour les individus et dont la mise en œuvre était exclusivement assurée par les Etats concernés. Pour qu'un contrôle juridictionnel eût été possible, il aurait au moins fallu que les objectifs imposés aux Etats soient précis et qu'un calendrier indiquant la date à laquelle ces objectifs devaient être atteints soit établi, afin que la violation de l'obligation puisse être constatée. En toute occurrence, les Etats ne voulaient pas d'un contrôle juridictionnel qu'ils jugeaient trop contraignant et attentatoire à leur souveraineté.

Compte tenu des avis divergents des experts sur la nature du contrôle, le Comité des ministres a été amené trancher lui-même cette question. Il a opté pour un contrôle essentiellement politique puisqu'il s'est reconnu compétent pour veiller à l'application correcte de la Convention-cadre par les Parties contractantes (articles 24 à 26 de la Convention-cadre).⁴¹ Les Parties s'engagent à transmettre au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe périodiquement, et à chaque fois que le Comité des ministres en fait la demande, des informations complètes sur les mesures prises pour donner effet aux principes de la Convention-cadre.

Dans l'évaluation des mesures prises par une Partie, le Comité des ministres est assisté par un comité consultatif composé de membres jouissant d'une compétence reconnue dans le domaine. Mais la composition de ce comité ainsi que les procédures à suivre ne seront fixées par le Comité des ministres que dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la Convention.⁴²

Le rapport explicatif précise que le suivi de la mise en œuvre de la Convention-cadre s'effectue dans le respect du principe de transparence et qu'il serait à cet égard opportun d'envisager la publication des rapports et autres textes issus de ce suivi. Cela ne signifie pas pour autant que les Etats accepteront la publication de rapports qui les soumettent au contrôle de l'opinion internationale.

Ce mécanisme présente l'avantage d'être fondé sur la bonne foi des Etats, car l'adaptation de leur ligne de conduite à celle fixée par la Convention-cadre est présumée. Il s'agit simplement de leur laisser le temps d'adapter leur législation aux objectifs fixés par la Convention et de surmonter les difficultés d'ordre politique, juridique ou matériel qu'ils rencontreront. A la différence du contrôle juridictionnel

41 Le Comité des ministres déterminera ultérieurement les modalités de participation au mécanisme de mise en œuvre des parties qui ne seraient pas membres du Conseil de l'Europe.

42 L'Assemblée parlementaire qui regrette «l'absence de fermeté» du mécanisme d'application, recommande de faire en sorte que «le comité consultatif à créer soit aussi indépendant, efficace et transparent que possible» (recommandation 1255 (1995)).

qui porte seulement sur les cas soumis au juge, le contrôle exercé s'exerce sur la mise en œuvre de l'ensemble des dispositions de la Convention. Pour cette raison, ce contrôle est parfois considéré comme plus efficace quant à son étendue que le contrôle exercé par voie juridictionnelle.⁴³

Mais le contrôle reste limité, car le mécanisme de suivi cherche plus à encourager les Etats à exécuter correctement leurs obligations qu'à sanctionner ceux qui viendraient à y manquer. Aucune sanction n'est prévue pour les Parties qui ne respecteraient pas leurs obligations conventionnelles.⁴⁴

Il faut aussi regretter que le dispositif prévu n'implique aucune participation des individus. Le Comité des ministres a refusé d'envisager un système de pétition, permettant aux minorités de saisir l'instance de contrôle de la violation par une Partie de ses obligations ou du moins d'attirer son attention sur celles-ci. Pour s'opposer à la reconnaissance d'un tel droit, les Etats se sont retranchés derrière leur souveraineté qui s'oppose à l'accès direct de leurs sujets à une instance internationale. Ils redoutent également d'être systématiquement victimes d'accusations émanant de groupes d'opposants.

Un droit de pétition des minorités n'eût pas constitué une novation essentielle en Europe puisqu'il avait été reconnu aux minorités dans le cadre des traités de paix conclus entre 1919 et 1920. Pour protéger les minorités nationales apparues suite au redécoupage du continent européen, on leur avait reconnu la possibilité, au même titre que les Etats non membres du Conseil de la Société des Nations, d'appeler l'attention des Etats habilités à saisir le Conseil de la Société des Nations sur la violation par un Etat de ses obligations.⁴⁵ Aujourd'hui, au niveau universel, le Protocole facultatif au Pacte de l'ONU relatif aux droits civils et politiques prévoit la possibilité pour un Etat de reconnaître la compétence du Comité des droits de l'homme pour recevoir et examiner des communications des particuliers relevant de leur juridiction et qui prétendent être victimes par cet Etat de la violation de l'un des droits consacrés par le Pacte. La seule condition est que les voies de recours interne aient été épuisées.

Si un droit de pétition n'est pas expressément reconnu par la Convention-cadre aux minorités, il n'est pas non plus exclu. Ne pourrait-on concevoir que le Comité des ministres lorsqu'il établira les procédures à suivre devant le comité d'experts (article 26(2)), reconnaisse aux minorités la possibilité de venir témoigner ou de fournir des informations sur l'exécution par les Parties de leurs obligations? Une telle faculté existe déjà et a été reconnue dans la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires laquelle autorise les organismes ou associations légalement établies dans une Partie à attirer l'attention du comité d'experts chargé de présenter un rapport général sur l'application de la convention au Comité de

43 Cf. sur les avantages et les inconvénients des différents types de contrôles, Benoît-Rohmer, «Étude sur les mécanismes de contrôle et de suivi dans les conventions internationales relatives aux droits de l'homme: propositions pour un mécanisme de contrôle ou de suivi dans le cadre d'une Convention-cadre relative à la protection des minorités», Conseil de l'Europe, CAHMIN (94) 7.

44 On a vu que la publication des rapports n'était pas prévue par la Convention-cadre.

45 Cf. notamment Mandelstam, «La protection des minorités», *RdC* (1923) 367.

Ministres, sur des questions relatives aux engagements pris par les Etats dans le cadre de la convention (article 16(2) de la Charte). Si elle était prévue dans la procédure à suivre devant le comité d'experts, cette possibilité permettrait de prendre en compte l'avis des minorités lors de l'évaluation par le Comité des ministres de l'action des Etats. De toute façon, même en l'absence de procédure formelle, on ne pourra empêcher les minorités d'adresser informations et rapports au comité d'experts.

Au demeurant, pour renforcer l'autorité du Conseil de l'Europe à l'égard des nouveaux adhérents, ce mécanisme pourrait s'inscrire dans le cadre plus large de la procédure de suivi d'adhésion de nouveaux membres au Conseil de l'Europe, récemment mise en place par l'Assemblée parlementaire, puis par le Comité des ministres. La directive 508 (1995)⁴⁶ qui remplace la directive 488 (1993), vient parfaire le mécanisme destiné à s'assurer du respect par les Etats membres du Conseil de l'Europe ou les Etats candidats à l'adhésion des engagements qu'ils ont contractés à l'égard de l'organisation, notamment en matière de minorités. Elle met en place un système de rapports semestriels sur la manière dont ces Etats s'assurent de leurs obligations⁴⁷ et prévoit des sanctions en cas de manquement à celles-ci. Les informations fournies par les Etats Parties à la Convention-cadre et les rapports adoptés par le Comité des ministres ne pourraient-ils servir de base au contrôle effectué par les commissions des affaires politiques et des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire sur la base de cette directive? De son côté, le Comité des ministres a décidé de s'assurer du respect des engagements pris par les Etats membres en vertu du Statut du Conseil de l'Europe, de la CEDH et d'autres instruments juridiques⁴⁸ et, lorsque cela s'avérera nécessaire, d'encourager les Etats membres, «par le dialogue et la coopération, à prendre toute mesure appropriée pour être en conformité avec le Statut en la matière». ⁴⁹ Là encore, informations étatiques et rapports du Comité des ministres en matière de minorité nationale pourraient constituer l'un des éléments permettant le déclenchement du mécanisme intergouvernemental de suivi.

II. Les obligations des Etats et des minorités

La Convention-cadre traite d'abord de l'égalité, notamment de l'égalité devant la loi. Les membres des minorités nationales doivent jouir, sans distinction aucune, des mêmes droits que les autres citoyens. Aussi l'article 4(1) de la Convention-cadre interdit-il les discriminations fondées sur l'appartenance à une minorité nationale.

46 Directive 508 (1995) relative au respect des obligations et des engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe.

47 La Commission des questions juridiques et des droits de l'homme est tenue de faire rapport à l'Assemblée parlementaire sur les manquements des Etats.

48 Ceux-ci ne sont pas précisés. Il pourrait notamment s'agir de la Convention-cadre pour la protection des minorités.

49 Déclaration sur le respect des engagements pris par les Etats membres du Conseil de l'Europe du 10 novembre 1994, communication du Comité des ministres (7 décembre 1994, FDOC 7200).

Mais le principe d'égalité n'apparaissant pas suffisant, la Convention-cadre accorde aux minorités des droits destinés à préserver leurs spécificités, à savoir leur caractère ethnique, culturel, linguistique ou religieux. En contrepartie, les minorités se sont vues imposer une obligation de loyalisme à l'égard de l'Etat dont elles sont les ressortissantes.

A. Le principe d'égalité

Il est indispensable que les membres d'une minorité puissent bénéficier de droits identiques à ceux reconnus à la majorité de la population et d'une égale protection de la loi. La Convention-cadre reprend ce principe admis de longue date par la Communauté internationale. La Déclaration de l'ONU et le Document de Copenhague insistaient déjà sur la nécessité de le consacrer.⁵⁰ Quant à la CEDH, le bénéfice des droits et libertés qu'elle reconnaît doit être assuré sans distinction aucune, notamment fondée sur l'appartenance à une minorité nationale.⁵¹

L'égalité en droit n'est pas à elle seule suffisante pour préserver le particularisme des minorités. Comme l'indiquait déjà la Cour Permanente de Justice Internationale dans son avis sur les écoles minoritaires en Albanie,

l'égalité en droit exclut toute discrimination; l'égalité en fait peut, en revanche, rendre nécessaire des traitements différents en vue d'arriver à un résultat qui établit l'équilibre entre des situations différentes. On peut facilement imaginer des cas dans lesquels un traitement égal de la majorité et de la minorité dont la condition et les besoins sont différents, aboutirait à une inégalité en fait... L'égalité entre majoritaires et minoritaires doit être une égalité effective, réelle...⁵²

Aussi les Parties se sont-elles engagées à prendre, s'il y a lieu, des mesures positives destinées à promouvoir dans tous les domaines de la vie économique, sociale, politique et culturelle, une égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celle appartenant à la majorité. A ce titre, des droits supplémentaires pourront être reconnus aux membres des minorités nationales pour réaliser une égalité effective et réelle entre minoritaires et majoritaires, et sans que l'on puisse considérer pour autant que ces droits constituent des mesures discriminatoires à l'égard de la majorité.⁵³

50 Voir aussi la recommandation 1134 (1990) et la recommandation 1201 (1993) relative à un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur les droits des minorités nationales de l'Assemblée parlementaire ainsi que le projet de Convention élaboré par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (article 4, al. 1).

51 Le système de l'article 14 de la Convention est en lui-même insuffisant pour assurer la protection des minorités dans la mesure où il ne pose l'obligation de non-discrimination qu'à propos des seuls droits et libertés et ne permet pas de préserver le particularisme des minorités (Cf. Benoît-Rohmer, «La protection des minorités en Europe, rapport pour la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe», AS/jur (43)19; H. Lannung, *supra* note 5).

52 Affaire *supra* note 30.

53 Article 4(3) de la Convention-cadre.

Le rapport explicatif précise que ces mesures, pour éviter d'être discriminatoires ou de violer les droits d'autrui, doivent être adéquates, c'est-à-dire conformes au principe de proportionnalité. En ce sens, elles ne doivent pas avoir une durée plus longue ou une portée plus large qu'il n'est nécessaire pour atteindre l'objectif d'une égalité pleine et effective.

Le principe d'égalité, même entendu largement, n'étant pas apparu comme suffisant pour protéger les minorités, il a été décidé de leur reconnaître un certain nombre de droits spécifiques.

B. Les obligations spécifiques des Etats à l'égard de leurs minorités nationales

Les obligations à propos desquelles un consensus s'est réalisé ne sont guère originales et se trouvent déjà de la Déclaration de Copenhague. Les premières ont simplement pour objet de préserver l'existence des minorités nationales sur le territoire des Etats. Les secondes visent à assurer la promotion des droits appartenant aux membres des minorités nationales.

1. L'obligation de protéger l'existence des minorités nationales

Il s'agit d'empêcher qu'une minorité nationale puisse disparaître, par la force ou par assimilation, du fait de l'Etat lui-même ou de celui d'autres minorités.

Dans ce but, les Etats s'engagent d'abord à préserver l'existence «physique» des minorités nationales. Ils s'obligent à protéger toute personne appartenant à une minorité nationale contre des menaces ou actes de discrimination, d'hostilité ou de violence dont elle pourrait être victime en raison de son identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse (article 6(2)). Cette obligation a pour objet de préserver les minorités contre toute activité susceptible de menacer leur existence, notamment contre toute tentative d'épuration, d'extermination ou d'expulsion, que celle-ci soit l'œuvre de l'Etat, de la majorité ou d'autres minorités. Un accord sur cette obligation était déjà réalisé tant au niveau de l'OSCE⁵⁴ que de l'ONU.⁵⁵ D'une manière moindre, la Convention européenne des droits de l'homme prohibe les expulsions collectives d'étrangers.⁵⁶

Les Etats s'engagent également à préserver l'identité de leurs minorités nationales. Il est interdit aux Etats de mener, dans le cadre de leur politique générale d'intégration, une politique d'assimilation forcée des minorités. Certains Etats ont effectivement poursuivi une politique assimilationniste, visant à l'effacement

54 L'article 40(2) du Document de Copenhague prévoyait à cet effet que les Etats s'engagent à prendre toutes les 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».

55 Article 1(1) de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques.

56 Article 3(1) du Protocole additionnel à la CEDH.

systématique des caractéristiques propres aux groupes minoritaires vivant sur leur territoire et à l'alignement de leur sort sur celui de la majorité. Ainsi des Etats ont-ils interdit aux minorités l'usage de leur langue, de leurs journaux ou de leurs lieux de culte ou ont procédé à la destruction de leur patrimoine culturel. Une telle politique peut d'ailleurs se réclamer de principes aussi classiques que le principe d'égalité qui veut que la loi soit la même pour tous ou le principe majoritaire qui exige que la majorité impose sa volonté à la minorité. Ceux-ci sont alors exprimés «dans leur forme la plus simpliste». ⁵⁷ Dorénavant, un Etat ne pourra pas assimiler une minorité à la majorité contre son gré.

Une telle interdiction s'exprime de manière positive par un engagement des Etats à préserver le particularisme des minorités par la promotion de

conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et développer leur culture, ainsi que de préserver les éléments essentiels de leur identité, que sont leur religion, leur langue, leurs traditions et leur patrimoine culturel. ⁵⁸

Mais elle se traduit aussi de façon négative, par l'obligation des Etats de s'abstenir de «toute politique ou pratique tendant à une assimilation contre leur volonté des personnes appartenant à des minorités nationales». En outre, les Parties doivent veiller à protéger «ces personnes contre toute action destinée à une telle assimilation». ⁵⁹

Enfin les Parties s'abstiennent, d'après l'article 16 de la Convention-cadre, de prendre des mesures qui modifieraient les proportions de la population dans une aire géographique où résident des personnes appartenant à des minorités nationales en vue de porter atteinte aux droits et libertés découlant des principes énoncés dans la Convention-cadre. On a voulu éviter que les Etats ne procèdent à des découpages territoriaux administratifs ou politiques arbitraires en vue de priver certaines minorités de leurs droits.

2. *L'obligation de promouvoir l'identité des minorités nationales*

L'article 5 de la Convention-cadre, inspiré du paragraphe 32.3 de la Déclaration de Copenhague, énonce d'une manière générale l'obligation pour les Parties

de promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et développer leur culture, ainsi que de préserver les éléments essentiels de leur identité, que sont leur religion, leur langue, leurs traditions et leur patrimoine culturel.

57 Malinverni, «Le projet de Convention pour la protection des minorités élaboré par la commission européenne pour la démocratie par le droit», *RUDH* (1991) 158; De Witte, «Minorités nationales: reconnaissance et protection», *57 Pouvoirs* (1991) 113.

58 Article 5(1) de la Convention-cadre.

59 Article 5(2) de la Convention-cadre.

A ce titre, sont prévues diverses obligations dont certaines découlent déjà de la CEDH, mais que l'on a jugé nécessaire de rappeler en raison de l'ouverture de la Convention-cadre à des Etats non parties à la CEDH.

(a) Les obligations déjà prévues par la Convention européenne des droits de l'homme

La CEDH garantit des droits fondamentaux visant d'une manière générale à sauvegarder la dignité humaine, mais destinés aussi à protéger les groupes qui se différencient de la majorité. La Convention-cadre n'a donc pas cherché à établir à propos des minorités un catalogue complet de droits fondamentaux faisant double emploi avec celui de la CEDH. Elle a simplement mis en relief les droits plus particulièrement destinés à préserver les éléments essentiels de l'identité des minorités. Ces droits sont énumérés à l'article 7 de la Convention-cadre: liberté de réunion pacifique, liberté d'association, liberté d'expression, liberté de pensée de conscience et de religion. Bien que la *liberté de réunion et d'association* soit considérée comme particulièrement importante pour les minorités parce qu'elle leur permet de renforcer et de promouvoir leurs caractéristiques communes, la Convention-cadre se limite à la mentionner, renvoyant ainsi aux dispositions pertinentes de la CEDH. Celles-ci ont été jugées suffisantes. Les autres droits ont été précisés par la Convention-cadre.

Ainsi l'article 8 traite-t-il du droit pour les minorités de «*manifester leur religion ou leur conviction ainsi que le droit de créer des institutions religieuses, organisations et associations*». Contrairement au Document de Copenhague, le contenu et les modalités d'exercice de cette liberté ne sont pas décrits. Cette situation qui n'est pas fortuite exprime la volonté des auteurs de se référer au contenu de l'article 9 de la CEDH qui garantit la liberté religieuse et à l'interprétation qui en a été donnée par la Commission et la Cour européenne des droits de l'homme. La liberté religieuse est entendue de manière très large par la CEDH pour couvrir à la fois l'exercice du culte, les pratiques et les rites religieux ainsi que l'enseignement de la religion.⁶⁰

La *liberté d'expression*, bien que prévue par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, est également mentionnée, car elle présente un caractère essentiel pour la sauvegarde de l'identité culturelle des minorités (article 9 de la Convention-cadre).⁶¹ Elle fait partie de ces droits unanimement reconnus par

60 L'article 9 de la CEDH précise effectivement que «*Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites*». A rapprocher du paragraphe 32.3 du Document de Copenhague (CSCE) qui indique que les personnes appartenant à des minorités nationales ont le droit de professer leur religion, le droit de se procurer, de posséder et d'utiliser des objets religieux, ainsi que celui de dispenser un enseignement religieux dans leur langue maternelle.

61 La formulation de l'article 9 de la Convention-cadre est calquée sur la deuxième phrase de l'article 10 de la CEDH.

la communauté internationale comme étant fondamentaux à ce titre.⁶² Elle suppose que les minorités puissent s'exprimer et diffuser des informations et des idées dans la langue minoritaire au delà des frontières et sans ingérence d'autorités publiques, avec les groupes d'autres Etats auxquels elles sont liées par leur origine nationale ou ethnique, par leur religion ou par leur langue. Elle implique également que les minorités nationales ne puissent faire l'objet de discriminations au niveau de l'accès aux médias.

A l'instar de la CEDH, la Convention-cadre prévoit que les Parties pourront soumettre les entreprises de radio sonore,⁶³ télévision ou cinéma à un régime d'autorisation, à condition que ce régime soit fondé sur des critères objectifs et ne soit pas discriminatoire. Ces deux exigences, qui n'ont pas leur pendant dans l'article 10 de la CEDH, ont été mentionnées parce qu'elles paraissent essentielles pour garantir la liberté d'information reconnue aux minorités.

La Convention-cadre insiste enfin sur la nécessité pour les Etats Parties de ne pas entraver la création et l'utilisation des médias écrits par les personnes appartenant à des minorités nationales et d'accorder à ces dernières, dans le cadre de leur système législatif et dans la mesure où cela leur est possible, la possibilité de créer et d'utiliser leurs propres médias. En toute occurrence, les Parties s'engagent à prendre toutes les mesures adéquates pour faciliter l'accès des médias aux personnes appartenant à des minorités nationales, afin de promouvoir la tolérance et permettre le pluralisme culturel.

Outre la reconnaissance d'un certain nombre de droits déjà garantis par la CEDH, la Convention-cadre énonce des droits spécifiques aux minorités.

(b) Les droits spécifiques

La *liberté d'utiliser la langue minoritaire* est reconnue – sous certaines conditions toutefois – aux membres des minorités linguistiques (article 10 de la Convention-cadre). On observera que l'expression «langue minoritaire» a été préférée à celle de langue maternelle, car elle permet d'englober aussi d'autres langues que la langue maternelle, précisément parce que l'usage de cette langue en a été découragé par les autorités.

La question de l'emploi de la langue minoritaire dans les relations privées n'a guère soulevé de difficultés. L'article 10 de la Convention-cadre impose aux Parties de reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'utiliser librement et sans entrave sa langue minoritaire en privé comme en

62 Cette liberté est garantie par l'article 2, al. 1 de la Déclaration de l'ONU, le Document de Copenhague et l'article 10 de la CEDH. Cf. aussi l'article 6 du projet de Convention de la Commission de Venise.

63 Le terme de «radio sonore» ne figure pas dans l'article 10 de la CEDH. Il est censé refléter la terminologie moderne et n'implique aucune différence substantielle par rapport à l'article 10 de la CEDH.

public,⁶⁴ oralement et par écrit». La Convention-cadre s'aligne ici sur les différents textes internationaux existants qui garantissent tous la faculté pour des personnes appartenant à des minorités linguistiques d'utiliser librement leur langue maternelle aussi bien en public qu'en privé.

En revanche, l'emploi de la langue minoritaire dans les relations officielles a posé problème. Pour s'opposer à la reconnaissance de ce droit, certains Etats ont fait valoir qu'il était susceptible de menacer la cohésion et l'unité nationales. En outre les Etats craignent de rencontrer des difficultés pour recruter des fonctionnaires polyglottes. Malgré cela, la Convention-cadre a posé le principe de l'emploi des langues minoritaires dans les relations entretenues avec les autorités administratives.⁶⁵ L'obligation pesant sur les Etats est toutefois rédigée de manière suffisamment vague pour leur laisser une large marge d'appréciation.

Les Etats doivent seulement «s'efforcer d'assurer dans la mesure du possible, des conditions permettant d'utiliser la langue minoritaire dans les rapports entre ces personnes et les autorités administratives». L'expression «dans la mesure du possible» indique que différents facteurs, notamment les moyens financiers de la Partie concernée, pourront être pris en considération par les Parties pour se soustraire à leur obligation. En outre celle-ci ne joue que dans les aires d'implantation substantielle ou traditionnelle⁶⁶ de personnes appartenant à des minorités nationales. Enfin, faut-il que ces dernières en fassent la demande et que celle-ci corresponde à un besoin réel.

L'imprécision qui entoure cette obligation risque d'entraver son application. Qui décidera qu'une minorité est implantée dans une aire de manière substantielle ou traditionnelle? Qui jugera que la demande formulée par les membres des minorités correspond véritablement à un besoin réel? Si, comme le relève le rapport explicatif, cette appréciation relève de la compétence de Parties et doit être faite selon des critères objectifs, reste à savoir quels seront ces critères. La Convention-cadre, pour encadrer la marge d'appréciation des Etats, aurait dû prendre le soin de les préciser.

Quant au droit d'utiliser sa langue maternelle au cours d'une procédure pénale, il a finalement été décidé de l'inclure, bien qu'au dire de la majorité des experts, il ne présentât pas d'intérêt pour la promotion de l'identité des groupes minoritaires. De ce fait, il est limité à ce qu'exige l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme compte tenu de la jurisprudence subséquente des organes de Strasbourg.⁶⁷

64 Selon le rapport explicatif, l'expression «en public» signifie, par exemple, sur la place publique, à l'extérieur, en présence d'autres personnes, mais ne vise en aucun cas les relations avec les autorités publiques qui sont traitées dans le paragraphe suivant.

65 Article 10(2). Ce droit ne concerne que les relations que l'individu peut entretenir avec les seules autorités administratives. Mais selon le rapport explicatif, «ces dernières doivent être entendues au sens large, englobant par exemple le médiateur».

66 Le rapport explicatif précise que l'expression «implantation traditionnelle» fait référence non pas aux minorités historiques, mais à celle qui vivent toujours sur la même aire géographique.

67 Affaire *Isop*, requête n° 2333/64, YBECHR 1965, p. 338.

L'article 10(3) reprend les dispositions pertinentes de l'article 6 de la CEDH et se limite à préciser que

les parties s'engagent à garantir le droit de toute personne appartenant à une minorité nationale d'être informée dans le plus court délai, et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre elle, ainsi que de se défendre dans cette langue, si nécessaire avec l'assistance gratuite d'un interprète.

La Convention-cadre prévoit pour les personnes minoritaires *le droit d'utiliser leur nom et leurs prénoms dans la langue minoritaire ainsi que le droit à la reconnaissance officielle de ceux-ci*, selon les modalités prévues par le système juridique des Parties (article 11 de la Convention-cadre). Cette disposition, en apparence anodine, a suscité des discussions si vives quant à ses implications pratiques, que le Comité des ministres lui-même a rédigé l'article pertinent de la Convention. En effet, certains Etats éprouvaient des difficultés à reconnaître un tel droit dans la mesure où l'alphabet de la langue minoritaire ne correspond pas forcément à celui de la langue officielle. Aussi permet-on aux Etats de prévoir les modalités d'exercice de ce droit, ce qui les laisse libres, s'ils le souhaitent, d'utiliser la langue officielle pour l'écriture du nom d'une personne appartenant à une minorité nationale dans sa version phonétique.

Le rapport explicatif précise que les personnes qui ont été contraintes d'abandonner leur nom devraient avoir la possibilité de reprendre leur nom d'origine, sous réserve d'abus de droit et d'un changement de nom frauduleux.

Si le *droit d'exposer publiquement des enseignes, inscriptions et autres informations privées dans la langue minoritaire* n'a pas occasionné de difficultés (article 11(2) de la Convention-cadre), celui de *présenter également les dénominations traditionnelles locales, les noms de rue et autres indications topographiques destinées au public dans la langue minoritaire* s'est révélé être particulièrement sensible (article 11(3) de la Convention-cadre),⁶⁸ si bien que le Comité des ministres a été là encore amené à arbitrer. L'existence de ce droit a certes été reconnu, mais il a été entouré de conditions si sévères que celles-ci risquent de le priver de toute effectivité. Ce droit n'est reconnu que dans les régions où les minorités atteignent un seuil suffisant de représentation et que s'il existe une demande suffisante. Au demeurant, les Etats ne s'engagent qu'à réaliser un simple effort en la matière et pourront tenir compte de leur situation particulière.

L'article 12 de la Convention-cadre énonce l'obligation pour les Etats de prendre «si nécessaire» les mesures nécessaires dans le domaine de l'enseignement et de la recherche pour *promouvoir la connaissance de la culture, de l'histoire, de la langue et de la religion* des minorités nationales et offrir notamment des possibilités de formation pour les enseignants et d'accès aux manuels scolaires. Il s'agit de créer un climat de tolérance et de dialogue interne aux Etats concernés, en facilitant les contacts entre élèves et enseignants de communautés différentes. Les

68 La Pologne et la Grèce y sont notamment hostiles pour des raisons historiques et juridiques.

Etats s'engagent en outre à promouvoir l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation à tous les niveaux pour les personnes appartenant à des minorités nationales.

La Convention-cadre est très claire s'agissant de la *liberté d'enseignement*. Elle reconnaît aux personnes appartenant à des minorités nationales le droit de créer et de gérer leurs propres établissements privés d'enseignement et de formation, à condition toutefois que ceux-ci s'inscrivent dans le cadre du système éducatif des Parties contractantes (article 13 de la Convention-cadre). Le rapport explicatif précise, s'agissant de cette dernière condition, qu'elle vise le respect de la réglementation en matière d'enseignements obligatoires qui inclut généralement l'enseignement de la langue officielle. Elle implique également, comme le souligne le rapport explicatif, que les établissements privés soient soumis aux mêmes exigences que les établissements publics, notamment en ce qui concerne la qualité de l'enseignement. Quant aux diplômes décernés par les établissements privés, les Etats concernés s'engagent à ce qu'ils soient officiellement reconnus. Le rapport explicatif précise à cet égard que des critères objectifs devront être retenus par le législateur.

Pour ne pas grever trop lourdement le budget des Parties, la Convention ne contraint pas les Parties à financer les écoles privées gérées par les minorités, ce qui réduit la portée de la liberté d'enseignement reconnue aux membres des minorités.

Le droit d'*apprendre la langue minoritaire* a été considéré comme essentiel pour préserver le particularisme des minorités linguistiques (article 14 de la Convention-cadre). La reconnaissance de ce droit est d'autant plus essentielle que la CEDH est muette sur l'usage de la langue minoritaire dans l'enseignement. Ce droit apparaît comme absolu, mais le rapport explicatif indique que les Etats ne sont pas tenus de prendre des mesures positives pour sa mise en œuvre.

S'agissant toutefois de l'*apprentissage de la langue minoritaire à l'école publique et du droit de recevoir un enseignement dans cette langue*, la Convention-cadre est plus hésitante. Aucune obligation n'est véritablement imposée aux Etats. Ce n'est que si une minorité est suffisamment représentée dans une région et qu'une demande est formulée en ce sens qu'un tel enseignement trouvera éventuellement sa justification. Il n'est demandé aux Etats qu'un effort en la matière, ce qui restreint encore plus la portée de l'obligation. Cette rédaction témoigne du malaise des Etats. En effet, comme le soulignaient déjà de nombreux Etats à la Conférence de Copenhague (1990), se cache derrière la reconnaissance de ce droit, la question beaucoup plus grave de l'intégration des minorités au sein de la société étatique concernée. C'est la raison pour laquelle le Document de Copenhague et la Déclaration de l'ONU⁶⁹ sont aussi imprécis sur le sujet. Ceci explique peut-être aussi le silence de la CEDH sur l'usage de la langue minoritaire dans

69 La Déclaration indique «les Etats devraient prendre des mesures appropriées pour que, partout où cela est possible, les personnes appartenant à des minorités aient des possibilités adéquates d'apprendre leur langue maternelle ou de recevoir une instruction dans leur langue maternelle».

l'enseignement.⁷⁰ La Convention a donc été amenée à prévoir dans son article 14(3) que l'enseignement de la langue minoritaire ne doit jamais se faire au détriment de l'obligation d'apprendre la langue officielle ou de recevoir des enseignements dans cette langue afin de préserver, dans le respect de l'identité linguistique des minorités nationales, la cohésion et l'unité nationales des Parties contractantes.

Les Parties s'engagent également à créer les conditions nécessaires à la *participation effective des personnes appartenant à des groupements minoritaires à la vie culturelle, sociale, économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles les concernant* (article 15 de la Convention-cadre). La Convention-cadre s'inspire de la Déclaration des Nations Unies,⁷¹ des textes pertinents de l'OSCE qui visent à promouvoir une égalité effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité ainsi que du projet de la Commission de la Démocratie par le Droit. L'imprécision de l'article 15 de la Convention-cadre révèle toutefois l'absence de consensus sur le contenu des actions à entreprendre par les Etats pour garantir l'effectivité de cette participation. Le rapport explicatif précise celles d'entre elles qui pourraient être éventuellement entreprises par les Etats.⁷²

S'agissant plus particulièrement du droit de participer aux affaires publiques, il n'a pas paru judicieux de l'inscrire dans une disposition spécifique.⁷³ La question s'est avérée particulièrement sensible pour la souveraineté des Etats et il a été difficile de trouver un consensus sur ce point. Ce droit implique certainement, ainsi que le reconnaît indirectement la CEDH, le droit pour les membres des minorités nationales de participer aux élections⁷⁴ et d'être consulté sur les textes législatifs ou

70 La Cour européenne des droits de l'homme, dans les affaires linguistiques belges, n'a pas estimé nécessaire de reconnaître une telle faculté aux minorités linguistiques en raison du caractère légitime que constituait l'unité linguistique de la Belgique. Elle a cependant admis la possibilité de dispenser un tel enseignement dans les écoles privées non subventionnées: CEDH, Affaire relative à certains aspects du régime de l'enseignement linguistique en Belgique (Série A, vol. 6).

71 Article 2(2) et (3) de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales et ethniques.

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

73 Le projet de protocole additionnel à la CEDH prévoyait plus largement dans son article 11 le droit pour les personnes appartenant à des minorités nationales 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. La Déclaration de Copenhague indique quant à elle simplement que «les Etats respecteront le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de participer aux affaires publiques, notamment aux affaires concernant la protection et la promotion de l'identité de telles minorités».

74 La participation aux affaires publiques n'est pas reconnue par la CEDH, laquelle ne connaît pas de droits collectifs mais seulement des droits individuels qui peuvent éventuellement s'exercer collectivement. La Convention reconnaît simplement le droit de participer aux élections, mais on sait que, s'agissant des minorités, elle en a donné une interprétation restrictive dans l'affaire *Mahieu Mohin et Clerfayt* (Série A, vol. 113).

gouvernementaux les concernant. En revanche, il ne couvre pas celui pour la minorité d'être représentée en tant que telle au niveau du Parlement national⁷⁵ ou de disposer d'administrations locales autonomes.⁷⁶ Le rapport explicatif envisage à titre d'exemple la possibilité de permettre aux minorités de participer au processus de prise de décision et aux instances élues à la fois sur le plan national et local. La mise en place de formes décentralisées ou locales d'administration pourrait aussi entrer dans ce cadre.

En plus de ces droits, la Convention-cadre garantit aux membres des minorités celui d'*établir et de maintenir, librement et pacifiquement, des contacts par delà les frontières* avec d'autres membres de leur groupe et imposent aux Etats de ne pas entraver leur participation aux travaux des organisations non-gouvernementales tant au niveau national qu'international (article 17 de la Convention-cadre). Ce droit se trouvait déjà inscrit dans la Déclaration onusienne⁷⁷ et le Document de Copenhague.⁷⁸

3. Les limitations, restrictions ou dérogations possibles

Les droits reconnus peuvent connaître des limitations. L'article 19 de la Convention-cadre prévoit la possibilité pour les Etats de limiter, de restreindre ou de déroger à ces droits. Il ne précise pas les hypothèses dans lesquelles de telles dérogations peuvent intervenir, mais renvoie aux limitations, restrictions ou dérogations prévues dans les autres instruments juridiques internationaux, notamment dans la CEDH dans la mesure où celles-ci sont pertinentes pour les droits et libertés contenus dans la Convention-cadre. Pour les engagements spécifiques à la Convention-cadre, les dérogations permises ne sont que celles admises par les autres instruments internationaux concernant la protection des minorités.

C. Les obligations des minorités

Comme la Déclaration de Copenhague et la Déclaration onusienne, la Convention-cadre tente de concilier la protection des minorités avec le respect de l'intégrité territoriale des Etats afin d'éviter que la reconnaissance de droits aux minorités ne soit exploitée par ces dernières pour en revenir au principe des nationalités et demander une modification des frontières. La Convention-cadre impose aux

75 Cf. Benoît-Rohmer, Hardemann, «The Representation of Minorities in the Parliaments of Central and Eastern Europe», *2 International Journal of Group Rights* (1994) 91; Benoît-Rohmer, «La représentation des minorités nationales d'Europe centrale et orientale dans les Parlements nationaux», *Revue française de droit constitutionnel* (1993) 499.

76 C'est la raison pour laquelle le gouvernement hongrois préfère se référer dans les accords conclus avec ses Etats voisins au projet de protocole additionnel adopté par l'Assemblée parlementaire.

77 Article 2(5) de la Déclaration.

78 Paragraphe 32.4 du Document de Copenhague.

minorités des obligations d'une part pour réfréner les tentatives d'irréductibilité, d'autre part pour assurer la cohésion nationale des Etats.

Elle interdit tout d'abord implicitement aux minorités de faire sécession sans l'assentiment de l'Etat au détriment duquel celle-ci pourrait se produire. En effet, tout en conférant aux minorités des garanties importantes, le droit international public ne va pas jusqu'à leur reconnaître le droit de se séparer de l'Etat dont elles ont la citoyenneté.⁷⁹ Pour cette raison, la Convention-cadre dispose dans son article 21 que la protection des minorités qu'elle instaure n'implique

pour un individu aucun droit quelconque à se livrer à une activité ou d'accomplir un acte contraire aux principes fondamentaux du droit international et notamment à l'égalité souveraine, à l'intégrité territoriale et à l'indépendance politique des Etats.⁸⁰

L'interdiction de la sécession est renforcée par l'article 2 de la Convention-cadre qui précise que les dispositions qu'elle contient doivent être appliquées de bonne foi, dans un esprit de compréhension et de tolérance ainsi que dans le respect des principes de bon voisinage, de relations amicales et de coopération entre les Etats.⁸¹

Une obligation de loyalisme à l'égard de l'Etat dont elles ont la citoyenneté pèse d'autre part sur les membres des minorités qui doivent respecter la constitution et la législation nationale. Les membres des minorités doivent aussi respecter les droits d'autrui, en particulier ceux de la majorité et des autres minorités nationales. Cette obligation joue surtout dans le cas où, minoritaire sur le plan national, une minorité est majoritaire dans une partie du territoire de l'Etat. Il importe alors que la majorité ou d'autres minorités ne fassent pas l'objet de discriminations sur cette portion de territoire.

Conclusion

La Convention-cadre constitue une étape majeure dans la mise en place d'un système de protection des minorités en Europe. Certes, la détermination et la définition des droits conférés aux membres des minorités nationales peuvent paraître insuffisantes. On aurait pu reconnaître aux minorités d'autres droits, tout aussi essentiels pour garantir leur identité tels, par exemple, l'obligation pour les Etats de tenir compte des minorités dans le découpage du territoire national en

79 En ce sens, De Witte, *supra* note 57, 113 et suivantes; Thornberry. «Self-determination, Minorities, Human Rights: A Review of International Instruments», *ICLQ* (1989) 687-889; Bredimas, «Les droits des minorités nationales», *La CSCE: Dimension humaine et règlement des différends* (1993) 73 et suivantes.

80 Voir dans le même sens, le paragraphe 37 de la Déclaration de Copenhague et l'article 3 de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses ou linguistiques. Cf. également le rapport intérimaire établi par M. Asbjorn intitulé «Moyens possibles de faciliter la solution par des voies pacifiques et constructives de problèmes dans lesquels les minorités sont impliquées (Doc. E/CN/Sub.2/1990/46 du 20 juillet 1990, para. 5).

81 Cet article s'inspire notamment de la Déclaration des Nations Unies relative aux principes de droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies (résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale du 24 octobre 1970).

subdivisions politiques et administratives ainsi qu'en circonscriptions électorales⁸² ou encore d'assurer une représentation parlementaire proportionnelle des minorités. Le droit pour les minorités de disposer d'un recours effectif devant une instance étatique en cas de violation des droits protégés par la Convention ou celui de disposer d'administrations locales ou autonomes appropriées⁸³ auraient également mérité de figurer en bonne place dans la Convention. En outre, le mécanisme de contrôle mis en place par la Convention ne garantit pas une protection efficace des droits des minorités et ne permet pas de sanctionner les manquements des Parties à leurs obligations.

On comprend dès lors les critiques adressées à la Convention-cadre par l'Assemblée parlementaire,⁸⁴ laquelle avait élaboré un projet de protocole additionnel définissant plus largement les droits des minorités et impliquant la compétence d'une instance juridictionnelle, la Cour européenne des droits de l'homme, pour connaître des engagements pris par les Etats. Mais, il existe une différence entre un exercice toujours aisé de rédaction d'un instrument idéal qui n'a aucune chance d'être ratifié et la négociation d'une convention qui puisse être acceptée par les Etats et entrer en vigueur, apportant ainsi un progrès, même limité, dans la protection des minorités.

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales sera, une fois en vigueur, le premier instrument juridique multilatéral en la matière. Elle imposera aux Parties d'améliorer leur législation afin d'établir un niveau de protection minimal en Europe, contribuera au développement d'un climat de tolérance et de dialogue indispensable pour que la diversité culturelle devienne source et facteur d'enrichissement et non cause de divisions supplémentaires. L'Europe des cultures pourra ainsi enfin l'emporter sur celle des nationalismes.

82 Voir le projet de Convention européenne élaboré par la Commission européenne pour la démocratie par le droit et le projet de protocole additionnel proposé par l'Assemblée parlementaire (recommandation 1201 (1993)).

83 En ce sens la recommandation de l'Assemblée parlementaire 1201 (1993).

84 Recommandation 1255 (1995).