

JULIE RINGELHEIM,

Fonds national de la Recherche scientifique (F.R.S. - FNRS)

LA CONVENTION-CADRE POUR LA PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES

Mythes et réalités

Le retour de la question minoritaire à l'avant-plan des préoccupations internationales au début des années 1990, conséquence directe de la chute du mur de Berlin, a eu des effets durables sur le droit international. L'élaboration de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales¹, sous les auspices du Conseil de l'Europe, en est un. Ouverte à la signature le 1^{er} février 1995, entrée en vigueur trois ans plus tard, il s'agit de la première convention multilatérale entièrement consacrée aux droits des personnes appartenant à des minorités. L'écrasante majorité des membres du Conseil de l'Europe – trente-neuf États sur

1 STCE n°157.



J. RINGELHEIM, « La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales », *Les minorités : un défi pour les États*. Actes du colloque international (22 et 23 mai 2011), Bruxelles, Académie royale de Belgique, 2012, p. 259-285.

quarante-sept – sont parties à cette Convention. Restent quatre États – la France, Andorre, Monaco et la Turquie – qui, malgré l'insistance du Conseil de l'Europe, persistent dans leur refus de signer cet instrument, et quatre autres, la Belgique, le Luxembourg, la Grèce et l'Islande, qui ne l'ont pas encore ratifié bien qu'ils l'aient signé il y a plus de dix ans².

Les motifs pour lesquels ces huit États refusent, jusqu'à présent, d'adhérer à la Convention-cadre sont multiples³. Mais il est permis de penser que cette méfiance est, au moins en partie, due à une méconnaissance du contenu et des implications de cet instrument. La Convention-cadre, et au-delà, la notion de protection internationale des minorités, continue de pâtir de certaines idées reçues les concernant, erronées mais répandues. Dans cette contribution, je voudrais discuter trois de ces propositions contestables, fréquemment avancées à propos de la Convention-cadre et du droit des minorités. Première idée reçue, la Convention n'aurait vocation à concerner que les pays d'Europe centrale et orientale car la notion de « minorité nationale » serait propre à cette région (I). Deuxième affirmation, cet instrument garantirait des droits collectifs, lesquels iraient à l'encontre de la tradition libérale de protection des droits individuels (II). Troisième proposition, la philosophie qui sous-tend cette Convention serait incompatible avec les systèmes mis en place par les États qui, comme la Belgique, ont décidé d'aménager la coexistence entre groupes linguistiques sur la base du principe de territorialité et non de personnalité (III).

2 L'Islande l'a signée le 1^{er} février 1995, le Luxembourg le 20 juillet 1995, la Grèce le 22 Septembre 1997 et la Belgique le 31 juillet 2001.

3 Sur les débats relatifs à la Convention-cadre dans le contexte belge, voir X. DELGRANGE et S. VAN DROOGHENBROECK, « La signature de la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales et les mesures de protection des minorités continues dans les lois spéciales », *Administration publique*, 2002, n°2-3, p. 273-287 et J. CLEMENT, « Territoriality versus Personality », in A. Verstichel, A. Alen, B. De Witte and P. Lemmens (éd.), *The Framework-Convention for the Protection of National Minorities : A Useful Pan-European Instrument ?*, Antwerp, Intersentia, 2008, p. 51-68. Sur la position de la France à propos de la question des minorités, voir not. N. ROULAND, S. PIERRÉ-CAPS et J. POUMARÈDE, *Droit des minorités et des peuples autochtones*, Paris, P.U.F., 1996, p. 307-344.

Dans les pages qui suivent, je voudrais montrer que ces trois propositions reposent, dans une large mesure, sur une vision inexacte de la Convention et de ses dispositions. Or, saisir correctement la portée et le sens du droit international des minorités est d'autant plus important aujourd'hui que, depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le respect des droits des personnes appartenant aux minorités est expressément mentionné par le Traité sur l'Union européenne parmi les valeurs sur lesquelles l'Union se fonde⁴.

I. Un instrument à vocation européenne

Selon une opinion persistante, la notion de *minorité nationale* viserait une réalité propre à l'Europe centrale et orientale, avec pour conséquence que les instruments de protection des minorités n'auraient de pertinence que pour les pays de cette région. Cette idée se retrouve jusque dans les positions exprimées par certains des États qui ont adhéré à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Malte et le Liechtenstein, par exemple, ont joint à leur instrument de ratification une déclaration dans laquelle ils affirment qu'il n'existe pas selon eux de minorité nationale au sens de la Convention-cadre sur leur territoire national⁵. Dans le premier rapport qu'il a soumis aux institutions chargées du suivi de cet instrument, conformément à son article 25, le Portugal écrit :

Devant les profonds changements politiques, économiques et sociaux récemment intervenus dans les pays de l'Europe centrale et orientale, les représentants des États membres du Conseil de l'Europe ont [...] décidé de créer un instrument juridique de type conventionnel visant à protéger les minorités nationales établies dans ces régions de l'Europe en raison des

4 Article 2 du Traité sur l'Union européenne, insérée par le Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 et entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009 (JO C 306 du 17 décembre 2007, p. 1).

5 Le Luxembourg a émis une déclaration similaire lors de la signature de la Convention-cadre le 20 juillet 1995.

bouleversements de l'histoire, contribuant de ce fait à la paix et à la stabilité de l'ensemble du continent.

Il déclare qu'il a signé et ratifié la convention par « solidarité politique », « malgré sa situation géographique distincte de celle des pays auxquels cette initiative s'adressait, son parcours historique différent et également sa physionomie sociale, culturelle et juridique diverse ⁶ ».

Pourtant, rien dans la Convention-cadre n'indique que l'intention de ses rédacteurs était d'en limiter le champ d'application aux États de l'est du continent. Le Comité consultatif – l'organe, composé de dix-huit experts indépendants, chargé d'assister le Comité des ministres du Conseil de l'Europe dans le suivi du respect de cet instrument – le confirme dès ses premiers avis sur les rapports étatiques ⁷ : cet instrument a été conçu pour s'appliquer à l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe. Les experts notent en particulier que « la Convention est conçue comme un outil pragmatique, à mettre en œuvre dans des situations juridiques, politiques et pratiques très diverses ⁸ ».

Certes, historiquement la protection internationale des minorités a d'abord concerné l'Europe centrale et orientale. Mais dans le droit international contemporain, il est clair que la protection des minorités n'est plus limitée à cette région du monde. (I. 1). L'usage des termes « minorités nationales » peut, il est vrai, prêter à confusion. La pratique des institutions internationales compétentes en la matière indique toutefois

6 Rapport soumis par le Portugal conformément à l'article 25, § 1 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, reçu le 23 décembre 2004, ACFC/SR(2004)002, p. 2.

7 Sur le système de suivi mis en place par la Convention-cadre, voir *infra*, section 2.3.

8 Comité consultatif de la Convention-cadre, 1^{er} avis sur le Portugal, ACFC/OP/1 (2006) 002, 6 octobre 2006, § 20. Voir aussi A. EIDE, « Towards a Pan-European Instrument ? », A. Verstichel, A. Alen, B. De Witte et P. Lemmens (éd.), *The Framework-Convention for the Protection of National Minorities : A Useful Pan-European Instrument ?*, Antwerp, Intersentia, 2008, p. 5-17, p. 16 et S. S. ÅKERMARK, « The Added Value of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (I) », in A. Verstichel et al., *op. cit.*, p. 69-117, spéc. p. 73-75.

qu'il faut l'entendre aujourd'hui comme un synonyme de « minorités ethniques, religieuses ou linguistiques ». (I. 2).

1. 1 *La protection internationale des minorités : repères historiques*

Les racines historiques du régime actuel de protection des minorités nationales peuvent être situées au XIX^e siècle : craignant que les tensions entre groupes nationaux au sein des États nouvellement créés à l'est de l'Europe ne constituent une source d'instabilité internationale, les grandes puissances développèrent la pratique d'insérer des clauses de protection des minorités dites *nationales* dans les traités reconnaissant l'indépendance ou l'élargissement de ces nouveaux États⁹. Cette approche est systématisée à l'issue de la Première Guerre mondiale et un système de contrôle international du respect des « clauses minoritaires » est mis en place, sous l'égide de la Société des Nations. Ce premier régime international de protection des minorités était toutefois notoirement sélectif : les États qui se virent imposer des obligations en la matière étaient tous des États faibles ou récemment créés, situés en Europe centrale et orientale. Aucune des grandes puissances d'Europe occidentale n'était concernée par ce dispositif. Pourtant, la réalité à laquelle renvoie la notion de minorité qui s'impose en droit international à cette époque – l'existence, au sein d'un État, de groupes minoritaires possédant une langue, une religion ou des traditions culturelles différentes de celles du reste de la population nationale – n'était pas limitée à cette région. De manière révélatrice, dans une brochure consacrée à la question, publiée en 1927, la Société des Nations précise que le système n'a pas pour but d'établir un régime applicable partout où des minorités de race, de langue ou de religion existent mais de faciliter la solution des problèmes de minorités, dans les pays où, en raison de circonstances

9 Sur l'histoire du droit des minorités, voir P. THORNBERRY, *International Law and the Rights of Minorities*, Oxford, Oxford University Press, 1999, et N. ROULAND, S. PIERRÉ-CAPS and J. POUMARÈDE, *op. cit.*, p. 155-220. Avant le XIX^e siècle, on connaissait déjà, depuis le XVI^e, la pratique consistant à insérer, dans des traités internationaux, des clauses visant à protéger des minorités religieuses : N. ROULAND, S. PIERRÉ-CAPS and J. POUMARÈDE, *op. cit.*, p. 159-162.

spéciales, ces problèmes peuvent poser des difficultés particulières¹⁰. Implicitement, les auteurs de ce document admettent que des minorités au sens du droit international se rencontrent ailleurs que dans les pays concernés par les « traités de minorités ».

Discrédité, le régime de protection des minorités de la Société des Nations fut abandonné après la Deuxième Guerre mondiale. À partir de cette date, les États préférèrent se concentrer sur le développement d'instruments garantissant des droits individuels universels, c'est-à-dire identiques pour tous, plutôt que sur la protection de certains groupes dans un nombre limité de pays. C'est dans ce contexte que le droit international des minorités va réémerger progressivement. La première manifestation de ce nouveau droit des minorités est l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté au sein des Nations unies en 1966. Celui-ci dispose :

Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue.

La protection conférée par cette disposition est reconnue, de manière générale, à toute personne appartenant à une minorité, quel que soit l'État où elle est située, pourvu que celui-ci soit partie au Pacte¹¹. L'insertion de cet article dans une Convention de protection des droits de l'homme à vocation universelle, puisqu'elle est ouverte à la signature de tous les États membres des Nations unies, montre bien que, dans l'esprit de ses rédacteurs, le phénomène des minorités ne se limite pas à une seule région du monde.

10 *La Société des Nations et la protection des minorités de race, de langue et de religion*, Genève, Secrétariat de la Société des Nations, 1927.

11 La Belgique est partie au Pacte et n'a pas formulé de réserve concernant l'article 27. La France, en revanche, a formulé une réserve à propos de cette disposition, déclarant que compte tenu de l'article 2 de la Constitution de la République française, « l'article 27 n'a pas lieu de s'appliquer en ce qui concerne la république. »

Mais c'est surtout après la chute des régimes communistes en Europe centrale et orientale que la protection internationale des minorités a connu une véritable renaissance. Comme en 1918, c'est la crainte que des conflits liés à la question minoritaire à l'est ne déstabilisent l'ensemble de la région qui a décidé les États à agir. Mais dans le contexte politique et juridique des années 1990, imposer des obligations en matière de droits humains à certains États européens et non à d'autres, était délicat à justifier. Aussi, plusieurs des initiatives importantes prises durant cette période pour promouvoir le respect des minorités au niveau européen, s'adressent-elles à tous les États européens. Tel est le cas du document final du sommet de Copenhague organisé en 1990 par l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE), qui contient une liste de droits qui doivent être garantis aux membres des minorités¹². La Charte européenne des langues régionales et minoritaires (1992)¹³, comme la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (1995), sont toutes deux ouvertes à la signature de tous les États membres du Conseil de l'Europe. De son côté, l'Assemblée générale des Nations unies proclame en 1992 une *Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, linguistiques ou religieuses*¹⁴. Pas plus que les documents précédents, cette Déclaration n'est limitée à certains États en particulier : elle s'adresse à tous les États membres des Nations unies.

12 Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE), Document final du sommet de Copenhague (1990), IV. Ce document n'a pas de force juridique contraignante. La CSCE a été transformée en organisation internationale et rebaptisée *Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe* en 1994.

13 STCE n°148. Ouverte à la signature le 5 novembre 1992, elle est entrée en vigueur le 1^{er} mars 1998.

14 Résolution 47/135, adoptée le 18 décembre 1992.

1. 2 *La notion de minorités nationales*

La Convention-cadre ne fournit pas de définition de la notion de minorité¹⁵. Mais elle utilise l'expression « minorité *nationale* », alors que d'autres documents internationaux, comme l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, se réfèrent aux minorités « ethniques, religieuses ou linguistiques ». On peut s'interroger sur la portée de cette différence : faut-il en déduire que les groupes visés par ces textes seraient de nature différente ?

Classiquement, il est vrai, les termes « minorités nationales » ont été associés aux pays d'Europe centrale et orientale. On lit parfois que cette notion désignerait exclusivement les populations qui se trouvent en minorité dans un États membres tat mais en majorité dans un autre État, autrement dit, les minorités bénéficiant d'un « État parent » (*kin-state*)¹⁶, comme la minorité hongroise de Roumanie ou la minorité turque en Grèce. Les minorités nationales auraient, dit-on aussi, une « conscience nationale », que ne démontreraient pas d'autres groupes minoritaires. Telle n'est cependant pas l'interprétation retenue par le Comité consultatif de la Convention-cadre et nombre d'États parties : si l'on en croit les rapports étatiques et les avis du Comité, parmi les groupes auxquels la Convention s'applique, figurent des communautés qui sont dépourvues d'État parent, comme les Roms dans de nombreux

15 Le rapport explicatif précise à ce sujet qu'il a été décidé d'adopter une approche pragmatique, fondée sur le constat qu'il n'est pas possible, au stade actuel, de parvenir à une définition susceptible de recueillir le soutien global de tous les États membres du Conseil de l'Europe" (Rapport explicatif relatif à la Convention-cadre pour la protection des minorités, § 12).

16 A. VERSTICHEL, « Personal Scope of Application : An Open, Inclusive and Dynamic Approach – The FCNM as a Living Instrument », in A. Verstichel, A. Alen, B. De Witte and P. Lemmens (éd.), *The Framework-Convention for the Protection of National Minorities : a Useful Pan-European Instrument ?*, Antwerp, Intersentia, 2008, p. 127-157.

pays¹⁷ ou les Romanches en Suisse¹⁸. De manière générale, le Comité adopte une approche souple et inclusive de la notion de « minorité »¹⁹. Pour préciser les groupes visés par la Convention, il se fonde sur l'objet et le but de celle-ci. Or, à l'instar de l'article 27 du Pacte international, cet instrument vise essentiellement à protéger la liberté de parler une langue, de pratiquer une religion ou de conserver des traditions culturelles minoritaires. L'idée à la base de la Convention-cadre, et du droit des minorités en général, est que certains groupes linguistiques, religieux ou culturels sont, en raison de leur position minoritaire, dans une situation de vulnérabilité : ils sont exposés au risque de voir leurs droits et libertés, en particulier celle de préserver et d'exprimer leur identité culturelle, brimée par la majorité. C'est cette vulnérabilité qui justifie la protection internationale qui leur est accordée. Nulle trace, en revanche, dans la Convention, d'une exigence de disposer d'un État parent ou de démontrer une « conscience nationale », notion vague s'il en est. Au vu du contenu des droits énoncés, le Comité considère que les bénéficiaires visés sont des groupes numériquement minoritaires, qui se caractérisent par une identité linguistique, religieuse, ethnique ou culturelle distincte de celle du reste de la population. De sa pratique, il ressort qu'il n'y a pas de véritable différence entre les « minorités nationales » au sens de

17 Id., p. 141.

18 Comité consultatif, 1^{er} avis sur la Suisse, ACFC/INF/OP/I (2003) 007, 20 février 2003, § 20

19 Vu l'absence de définition du concept de minorité nationale dans la Convention-cadre, le Comité reconnaît aux États une marge d'appréciation pour déterminer quels groupes constituent une minorité mais s'estime compétent pour vérifier si cette interprétation est compatible avec les principes posés par la Convention. En particulier, toute personne appartenant à une minorité a le droit de choisir librement d'être traitée ou non comme telle (article 3, § 1, de la Convention) et les États ne peuvent faire des distinctions arbitraires ou injustifiées en déterminant le champ d'application personnel de la Convention. Sur la pratique du Comité à cet égard et les réactions des États, voir A. VERSTICHEL, op. cit. et H.-J. HEINTZE, « Article 3 », in M. Weller (éd.), *The Rights of Minorities in Europe – A Commentary on the European Framework Convention of the Protection of National Minorities*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 107-137.

la Convention-cadre et les « minorités ethniques, religieuses ou linguistiques » évoquées par l'article 27 du Pacte international²⁰.

L'interprétation de la « minorité nationale » par le Comité consultatif correspond à la notion de minorité telle qu'elle est classiquement comprise par la doctrine de droit international, en l'absence de définition juridiquement contraignante de ce concept dans les textes internationaux pertinents²¹. Certes, plusieurs aspects de cette notion continuent de prêter à débat²². Il existe cependant, dans la doctrine internationale, un consensus pour considérer qu'une minorité constitue à tout le moins un groupe, numériquement inférieur au reste de la population, présentant des caractéristiques linguistiques, religieuses ou culturelles

20 A. VERSTICHEL, *op. cit.*, p. 141. Le Haut-Commissaire aux minorités nationales de l'OSCE interprète lui aussi la notion de « minorité nationale » au sens de « minorité ethnique, religieuse ou linguistique. » Soulignons également que l'intitulé de la Déclaration adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1992 – laquelle se réfère aux minorités « nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques » – confirme l'idée qu'aujourd'hui, ces deux expressions doivent être considérées comme équivalentes.

21 Sur la question de la définition de la notion de minorité en droit international, voir not. A. VERSTICHEL, *op. cit.* ; H. HANNUM, « The Concept and Definition of Minorities », in M. Weller (éd.), *Universal Minority Rights – A Commentary on the Jurisprudence of International Courts and Treaty Bodies*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 49-73 ; G. ALFREDSSON, « Minorities, Indigenous and Tribal Peoples, and Peoples : Definitions of Terms as a Matter of International Law », in N. Ghanea and A. Xanthaki (éd.), *Minorities, Peoples and Self-Determination – Essays in Honour of p. Thornberry*, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff, 2005, p. 163-172 et G. PENTASSUGLIA, *Minorités en droit international*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2004, spéc. p. 57-78.

22 Deux aspects de la définition d'une minorité sont particulièrement controversés : d'une part, la question de savoir si les membres du groupe doivent forcément avoir la nationalité du pays où ils résident pour constituer une minorité et, d'autre part, celle de savoir si un groupe qui se trouve en minorité à l'échelle régionale mais non au niveau national, peut être considéré comme une minorité lorsque la région considérée bénéficie d'un statut autonome. Sur la position du Comité consultatif quant au premier point, voir J. RINGELHEIM, « Minority Rights in a Time of Multiculturalism – The Evolving Scope of the Framework Convention on the Protection of National Minorities », *Human Rights Law Review*, Vol. 10, No. 1, p. 99-128, spéc. p. 112-117 et A. VERSTICHEL, *op. cit.*, p. 144-151. Sur le point de vue du Comité quant au second point, voir *infra*, section 3.

propres (critères objectifs) et la volonté de préserver sa spécificité (critère subjectif). Il paraît difficile de soutenir qu'à l'heure actuelle, ce type de communautés ne se rencontre que dans les États d'Europe centrale et orientale.

Ajoutons qu'il est admis depuis longtemps en droit international que l'existence d'une minorité est une question de fait et non de droit : qu'un groupe soit ou non reconnu comme une « minorité » par le droit interne de l'État où il se trouve, importe peu. Il suffit que, d'un point de vue factuel, une collectivité remplisse les critères qui caractérisent une minorité nationale ou ethnique, religieuse ou linguistique, pour être considérée comme telle par le droit international²³.

II. Des droits individuels

On affirme parfois que les instruments internationaux de protection des minorités occuperaient une place à part dans le droit international des droits de l'homme car, contrairement aux autres conventions en la matière, ils conféreraient des droits aux groupes et non aux individus. Il en résulterait une tension potentielle entre ces droits dits collectifs²⁴, et les droits individuels des membres du groupe²⁵. L'expression « droits des minorités », communément utilisée, peut en effet donner à penser que se sont les minorités en tant que collectivités qui sont investies de

23 Voir Comité des droits de l'homme, Observation générale n°23, Les droits des minorités (Art. 27), 8 avril 1994, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, § 5.2. Voir aussi Cour permanente de justice internationale, Communautés gréco-bulgares, Avis consultatif, Série B, no 17, 31 juillet 1930.

24 Il est à noter qu'une certaine confusion règne autour de l'expression « droits collectifs » : tantôt elle sert à désigner des droits reconnus aux groupes en tant que tels, tantôt des droits reconnus à des individus mais en tant que membres d'un groupe particulier. Voir notre analyse dans J. RINGELHEIM, « Droits individuels et droits collectifs : avenir d'une équivoque », in E. Bribosia et L. Hennebel (dir.), *Classer les droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 231-261.

25 Sur les débats relatifs aux rapports entre droits individuels et droits collectifs, voir not. les contributions réunies dans I. SHAPIRO and W. KYMLICKA (éd.), *Ethnicity and Group Rights*, *Nomos xxxix*, New York University Press, 2000.

prérogatives. En réalité, l'examen des principaux textes internationaux relatifs aux minorités dément une telle interprétation : la Convention-cadre, comme l'article 27 du Pacte international, n'attribue de droits qu'aux individus. Le texte de ces deux instruments reconnaît des droits aux *personnes* appartenant à des minorités, non aux minorités en tant que telles. Sans doute, une dimension collective est-elle présente puisque c'est en raison de leur appartenance à un groupe particulier que les personnes visées par la Convention peuvent prétendre à la protection conférée par celle-ci, mais les titulaires des droits qu'elle énonce restent les individus. L'article 1 de la Convention précise que « la protection des minorités nationales et des droits et libertés des personnes appartenant à ces minorités fait partie intégrante de la protection internationale des droits de l'homme ». L'article 3 pose un autre principe important, celui de l'autodétermination individuelle : toute personne appartenant à une minorité a le droit de choisir librement d'être ou non traitée comme telle. En conséquence, personne ne peut se voir imposer une identité culturelle, que ce soit par l'État ou par une communauté.

Du reste, un grand nombre des dispositions de la Convention-cadre réitèrent des droits déjà garantis par d'autres traités internationaux²⁶, que la Belgique ou la France ont ratifiés. C'est le cas du droit à l'égalité et de l'interdiction de la discrimination (article 4), du droit à la liberté d'expression, de pensée, de conscience et de religion (article 7), du droit de manifester sa religion (article 8) ou du droit de toute personne arrêtée d'être informée dans une langue qu'elle comprend des motifs de son arrestation et de tout accusé à l'assistance gratuite d'un interprète (article 10, § 3). Tous ces droits sont reconnus par la Convention européenne des droits de l'homme²⁷ ou le Pacte international relatif aux droits civils et

26 En ce sens, X. DELGRANGE et S. VAN DROOGHENBROECK, *op. cit.*, p. 279.

27 Article 5, § 2 (droit à l'information de toute personne arrêtée dans une langue qu'elle comprend) ; Article 6, § 3, e) (droit de tout accusé à l'assistance gratuite d'un interprète s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience) ; Article 9 (liberté de pensée, de conscience et de religion) ; Article 10 (liberté d'expression) ; Article 14 (interdiction de la discrimination dans la jouissance des droits et libertés reconnus par la Convention) ; Protocole n°12 à la Convention

politiques²⁸. De même, le droit de créer ou de gérer des établissements privés d'enseignement, évoqué à l'article 13 de la Convention-cadre, est déjà consacré par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 (article 13, § 4).

Les innovations de la Convention-cadre peuvent être classées en trois catégories : d'abord, elle précise certaines conséquences que des droits, déjà reconnus par ailleurs, emportent pour les minorités (II. 1). Ensuite, elle introduit certains droits nouveaux, spécifiques aux minorités, qu'on ne trouve pas énoncés tels quels dans les conventions classiques relatives aux droits de l'homme (II. 2). Enfin, elle met en place un système de suivi de la mise en œuvre de ses dispositions par les États parties (II. 3).

II. 1 des droits existants renforcés

La première innovation n'en est pas vraiment une : plusieurs dispositions de la Convention-cadre explicitent les conséquences qu'emportent certains droits classiques, déjà reconnus dans d'autres conventions, dans le cas particulier des personnes appartenant à des minorités. Il en va ainsi du droit des personnes appartenant à une minorité de fonder des institutions religieuses (article 8 de la Convention-cadre), de celui d'utiliser librement une langue minoritaire oralement et par écrit (article 10, § 1), de recevoir ou de communiquer des informations dans cette langue (article 9, § 1), de créer leurs propres médias (article 9, § 3) ou d'obtenir

(interdiction de la discrimination dans la jouissance d'un droit prévu par la loi ou par un acte d'une autorité publique).

28 Article 14, § 3, f) (droit de toute personne accusée d'une infraction pénale à se faire assister gratuitement d'un interprète si elle ne comprend pas ou ne parle pas la langue de l'audience) ; Article 18 (liberté de pensée, de conscience et de religion) ; Article 19 (liberté d'expression) ; Articles 2 (interdiction de la discrimination dans la jouissance des droits reconnus dans le Pacte) et 26 (droit à l'égalité et à la non-discrimination). L'interdiction de la discrimination à raison de l'origine ethnique découle également de la Convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et, dans le cadre de l'Union européenne, de la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (J.O. n°L 180 du 19 juillet 2000, p. 22).

la reconnaissance officielle de noms et prénoms dans une langue minoritaire (article 11, § 1). La pratique des institutions internationales de protection des droits de l'homme montre que toutes ces prérogatives peuvent, par un travail d'interprétation, se déduire des droits individuels garantis par les instruments généraux de garantie des droits fondamentaux²⁹. La Cour européenne des droits de l'homme comme le Comité des droits de l'homme des Nations unies ont tous deux reconnu que la liberté de religion comporte une dimension collective et organisationnelle : elle protège la « vie associative » de la communauté contre toute ingérence injustifiée de l'état³⁰ et lui permet de créer ses propres institutions, tels que des séminaires ou des écoles religieuses³¹. Cour et Comité considèrent également que la protection du nom fait partie du droit au respect de la vie privée³². Le Comité des droits de l'homme estime que la liberté d'expression s'étend au choix de la langue dans laquelle les idées ou informations sont communiquées³³. Ces droits ne sont pas propres aux mino-

29 Sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant les minorités, voir not. FR. TULKENS, « La protection des minorités nationales dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *Comité d'experts sur les questions relatives à la protection des minorités nationales (DH-MIN)*, 7ème reunion, Strasbourg, 12-13 mars 2008 et J. RINGELHEIM, *Diversité culturelle et droits de l'homme – La protection des minorités par la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2006. Sur la pratique du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, voir not. G. PENTASSUGLIA, *Minorités en droit international*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2004.

30 Cour eur. D. H. (GC), *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie*, arrêt du 26 octobre 2000, spéc. § 62.

31 Comité des droits de l'homme, Observation générale n°22, Le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion (article 18), 30 juillet 1993, CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, § 4.

32 Pour la Cour européenne des droits de l'homme, voir not. Cour eur. D. H., *Stjerna c. Finlande*, arrêt du 25 novembre 1994, Série A, vol. 299-B ; pour le Comité des droits de l'homme, voir not. A.R. *Coeriel et M.A.R. Aurik c. Pays-Bas*, Communication n°453/1991, U.N. Doc. CCPR/C/52/D/453/1991 (1994).

33 Comité des droits de l'homme, *Ballantyne, Davidson et McIntyre c. Canada*, Communications n°359/1989 et 385/1989, CCPR/C/47/D/359/1989 et 395/1989/Rev.1 (1993). La Cour européenne semble adopter, de manière implicite, une position similaire dans l'affaire *Kurshid Mustafa et Tarzibachi c. Suède*. A propos d'une

rités mais ils présentent un intérêt tout particulier pour celles-ci. À cet égard, l'apport de la Convention-cadre est de clarifier et de renforcer la protection accordée de manière implicite aux minorités, par les conventions classiques de protection des droits de l'homme, en établissant sans doute possible que ces droits font partie des prérogatives qui doivent être reconnues aux personnes appartenant à des groupes minoritaires.

II. 2 *Des droits nouveaux*

D'autres dispositions de la Convention introduisent des droits ou principes réellement neufs comparés à d'autres instruments. L'article 5 de la Convention-cadre oblige les États parties à « 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. » Ce principe – qui peut être considéré comme implicite dans l'article 27 du Pacte international³⁴ – est au cœur de la Convention. Il fait écho à l'affirmation, contenue dans le préambule, selon laquelle « une société pluraliste et véritablement démocratique doit non seulement respecter l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse de toute personne appartenant à une minorité nationale, mais également créer des conditions propres à permettre

famille d'origine irakienne résidant en Suède et expulsée de son logement parce qu'elle persistait à vouloir placer une antenne parabolique sur l'immeuble qu'elle occupait, afin de capter des programmes télévisés provenant de sa région d'origine, la Cour observe que le droit de recevoir des informations, en jeu en l'espèce, était particulièrement important pour les requérants s'agissant d'une « famille immigrée avec trois enfants, qui peut souhaiter rester en contact avec *la culture et la langue* de son pays d'origine. » (Cour eur. D.H. (3^{ème} section), *Kurshid Mustafa et Tarzibachi c. Suède*, arrêt du 16 décembre 2008, § 44, notre accent).

34 Pour le Comité des droits de l'homme, l'article 27, malgré sa formulation négative - les personnes appartenant à des minorités « *ne peuvent être privées* du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, etc. ... » (notre accent) -, entraîne l'obligation, pour les États, d'adopter des *mesures positives* pour protéger l'exercice des droits énoncés.

d'exprimer, de préserver et développer cette identité³⁵ ». Première conséquence : les États, s'ils peuvent poursuivre des politiques générales d'*intégration*, doivent s'abstenir de toute pratique d'*assimilation forcée* à l'encontre des personnes appartenant à une minorité (article 5, § 2).

La Convention-cadre innove également en exigeant des États qu'ils promeuvent, à travers les programmes scolaires, la connaissance de la culture, de la langue et de la religion de leurs minorités nationales auprès de l'ensemble de la population (article 12, § 1-2). Cette obligation démontre que le souci des auteurs de cette Convention n'était pas seulement de permettre aux minorités de préserver leur identité, mais aussi de favoriser les interactions et une meilleure connaissance mutuelle entre les membres de différentes communautés. Dans le même ordre d'idées, les États doivent, aux termes de l'article 6, promouvoir le dialogue inter-culturel, le respect et la compréhension entre toutes les personnes vivant sur leur territoire. L'idéal qui sous-tend la Convention n'est donc pas celui d'une société où les communautés coexistent sans se mélanger mais plutôt d'un contexte social où les individus de toutes origines se mêlent et interagissent, tout en conservant la faculté de préserver et d'exprimer, s'ils le souhaitent, leur identité particulière³⁶.

L'article 15, relatif à la participation des minorités aux affaires publiques, mérite aussi d'être souligné. Cette disposition n'est pas une simple répétition du droit de tout individu à la participation politique, consacré par d'autres instruments³⁷ : en obligeant les États à créer les conditions nécessaires à la participation *effective* des personnes appartenant à des minorités aux affaires publiques, *en particulier celles les concernant*, elle suggère que des mesures spéciales sont requises pour éviter qu'en raison de leur faiblesse numérique ou de leur position sociale défavorisée, celles-ci ne soient exclues des institutions politiques et des

35 Préambule de la Convention-cadre, 7ème paragraphe.

36 Sur la pratique du Comité consultatif à cet égard, voir J. RINGELHEIM, « Minority Rights in a Time of Multiculturalism... » *op. cit.*, p. 117-123.

37 Article 3 du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

processus de prise de décision. Pour le Comité consultatif, cette obligation comporte deux aspects : il s'agit de promouvoir la présence de représentants des minorités au sein des organes décisionnels et de leur permettre d'avoir une influence réelle sur les décisions prises. Le Comité reconnaît cependant aux États une marge d'appréciation dans le choix des modalités propres à atteindre ces objectifs. Mais il n'hésite pas à recommander, dans certains de ses avis sur les rapports étatiques, la mise en place de mécanismes spécifiques, à même selon lui d'améliorer la participation des minorités aux affaires publiques³⁸.

Enfin, la Convention introduit trois obligations relatives à l'usage d'une langue minoritaire dans les relations avec l'autorité publique : dans certaines circonstances, les États doivent permettre l'utilisation de la langue minoritaire dans les rapports avec l'administration (article 10, § 2), présenter les indications topographiques dans la langue minoritaire (article 11, § 3) et offrir à ceux qui le souhaitent la possibilité d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue (article 14, § 2). Ces obligations, toutefois, et les droits qui en découlent, ne concernent pas tous les États parties ni, au sein de ces États, l'ensemble de leur territoire. Elles sont subordonnées à la réunion de plusieurs conditions : elles ne s'appliquent que dans les régions habitées traditionnellement ou en nombre substantiel par les personnes appartenant à la

38 Pour une synthèse des analyses et recommandations du Comité à ce sujet, voir Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités, *Commentaire sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques*, adopté le 27 février 2008, ACFC/31DOC (2008) 001. Sur la participation des minorités aux affaires publiques, voir aussi M. WELLER and K. NOOBS (éd.), *Political Participation of Minorities – A Commentary on International Standards and Practice*, Oxford, Oxford University Press, 2010 ; A. VERSTICHEL, *Participation, Representation and Identity. The Right of Persons Belonging to Minorities to Effective Participation in Public Affairs : Content, Justification and Limits*, Intersentia, 2009 ; F. PALERMO, « The Dual Meaning of Participation : The Advisory Committee's Commentary to Article 15 of the FCNM », *European Yearbook of Minority Issues*, Vol. 7, 2007/8 ; K. HENRARD, « "Participation", "Representation" and "Autonomy" in the Lund Recommendations and their Reflections in the Supervision of the FCNM and Several Human Rights Conventions », *International Journal on Minority and Group Rights*, n°12, 2005, p. 133-168.

minorité linguistique concernée, si ces personnes en font la demande et si cette demande « est suffisante » (articles 11, § 3 et 14, § 2) ou « répond à un besoin réel » (article 10, § 2). Les droits restent des droits individuels – chaque individu demeure libre de décider s’il souhaite ou non avoir des contacts avec l’administration dans une langue minoritaire ou suivre un enseignement dans cette langue – mais ils ne peuvent être « activés » que si la minorité à laquelle appartiennent les bénéficiaires potentiels présente certaines qualités : une importance numérique suffisante ou une implantation traditionnelle dans la région considérée et la manifestation, par une part suffisamment conséquente de ses membres, de la volonté d’exercer les avantages visés. Vu le caractère hautement sensible, dans nombre d’États, de la question de la langue des institutions publiques, les auteurs de la Convention se sont par ailleurs efforcés de limiter l’impact de ces dispositions en accumulant les formules destinées à ménager aux États une marge d’appréciation : les États « s’efforceront d’assurer », « dans la mesure du possible », « en tenant compte de leurs conditions spécifiques »... L’exigence d’offrir la possibilité d’apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue, doit être mise en œuvre « sans préjudice de l’apprentissage de la langue officielle ou de l’enseignement dans cette langue » (article 14, § 3)... S’il ne faut pas sous-estimer l’importance de ces obligations, ces diverses précautions ont pour effet d’en réduire la portée.

II. 3 Un mécanisme de suivi international

À côté des innovations sur le plan du contenu du droit, l’autre apport majeur de la Convention-cadre réside dans la mise en place d’un système de suivi international du respect de ses dispositions par les États parties. Là encore, il faut nuancer la nouveauté de ce dispositif en rappelant que plusieurs des droits reconnus par la Convention-cadre font déjà l’objet d’un contrôle international en vertu d’autres instruments : des violations du droit à la liberté de religion ou du principe de non-discrimination peuvent être constatées par la Cour européenne des droits de l’homme, le Comité des droits de l’homme des Nations unies, ou, pour ce qui est

de la discrimination raciale ou ethnique, le Comité contre la discrimination raciale. Mais le régime de la Convention-cadre a ceci de particulier qu'il concerne uniquement le respect des droits des personnes appartenant à des minorités : tous les États parties s'engagent à se soumettre à un contrôle global, par un organe international, de la manière dont ils traitent leurs minorités. Les institutions chargées de ce suivi, de leur côté, peuvent développer une expertise spécialisée en la matière.

Concrètement, chaque État partie est tenu de soumettre, tous les cinq ans, au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe un rapport indiquant les mesures qu'il a prises pour donner effet aux principes de la Convention-cadre. Pour analyser ces documents, le Comité des Ministres est assisté d'un Comité consultatif, composé de dix-huit experts indépendants, spécialisés dans la question des minorités³⁹. Dans les faits, c'est le Comité consultatif qui effectue la majeure partie du travail de suivi : il examine les rapports étatiques et rédige des avis sur chacun d'eux, dans lequel il analyse la situation des minorités et les politiques de l'État à leur égard, pointant les évolutions positives et les sujets de préoccupations. Le Comité, qui a débuté ses activités en 1998, a, dès le départ, décidé de ne pas se limiter au rapport étatique pour évaluer la situation dans l'État examiné : il a développé la pratique de recueillir des informations provenant d'autres sources, comme les organisations internationales, les institutions nationales des droits de l'homme ou les organisations non gouvernementales, en particulier celles qui représentent des minorités. Il a également pris l'initiative de réaliser des visites sur place, dans l'État dont le rapport est analysé⁴⁰. Les avis du Comité, comme les rapports étatiques, sont rendus publics et le Comité des Ministres suit généralement les conclusions et recommandations de celui-ci.

39 Articles 24 à 26 de la Convention-cadre. Voir aussi la Résolution (97)10 du Comité des Ministres du 17 septembre 1997 relative au mécanisme de suivi prévu aux articles 24 à 26 de la Convention-cadre pour la protection des minorités, modifiée par la Résolution CM/Res (2009) 3 du 16 avril 2009.

40 Sur le travail du Comité consultatif de la Convention, voir R. M. LETSCHERT, *The Impact of Minority Rights Mechanisms*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2005, p. 145-189.

Pour S. S. Åkermark, le régime de contrôle international mis en place par la Convention-cadre constitue l'une des principales valeurs ajoutées de cet instrument. À travers les rapports étatiques, les avis du Comité consultatif et les recommandations du Comité des Ministres, le système de la Convention crée un forum où la situation des membres de minorités, leur protection, leurs droits, les conditions de leur insertion dans la société dont elles font partie, peuvent faire l'objet d'un débat permanent, sur la base de principes juridiques communs : « The FCNM allows in this sense for a regular revitalisation of the discourse and for reassessment of existing perceptions both at a national and international level as it inspires and is inspired and informed by other international legal and political developments⁴¹ ».

III. Concilier principes de personnalité et de territorialité

Parmi les modes de protection des minorités, et singulièrement des minorités linguistiques, développés au cours du temps dans les droits de différents pays d'Europe avant l'entrée en scène de la Convention-cadre, on peut distinguer deux modèles : le premier, basé sur un principe de personnalité, consiste à accorder certains droits aux personnes appartenant aux groupes reconnus comme des minorités *où qu'elles se trouvent sur le territoire national*. Le second, reposant sur un principe de territorialité, se caractérise par l'octroi de prérogatives étendues aux membres d'une minorité, telles que l'usage de la langue minoritaire dans l'administration, l'enseignement public ou l'appareil judiciaire, mais qui ne valent *que dans une région déterminée*, celle où le groupe minoritaire est présent en nombre substantiel, voire en majorité. Cette deuxième forme de protection peut aller jusqu'à l'octroi d'une autonomie territoriale. C'est cette approche qui domine le système mis en place en Belgique pour répondre à la pluralité linguistique de sa population. La Constitution délimite trois régions unilingues, dans lesquelles une seule des langues nationales – respectivement le néerlandais, le français et l'allemand – a valeur de langue officielle, et une région bilingue, Bruxelles-Capitale, où

41 S. S. ÅKERMARK, *op. cit.*, p. 71.

le français et le néerlandais ont tous deux un statut officiel⁴². Le fédéralisme belge, avec l'institution des communautés, repose dans une large mesure sur le constat de l'existence de trois groupes linguistiques – néerlandophone, francophone et germanophone. À travers les communautés, chaque collectivité linguistique bénéficie d'une large autonomie sur le territoire sur lequel elle est majoritaire, qui lui permet d'y promouvoir sa langue et sa culture.

Selon certains auteurs, la Convention-cadre privilégierait à l'inverse un mode de protection des minorités basé sur le principe de personnalité et serait, par conséquent, difficilement conciliable avec la logique territoriale du modèle institutionnel élaboré en Belgique. Cette tension justifierait la réticence d'une partie de la classe politique belge à ratifier la Convention-cadre⁴³.

Cette objection nous paraît là aussi contestable. Certes, la plupart des droits énoncés par la Convention-cadre sont destinés à s'appliquer aux personnes appartenant à des minorités sur l'ensemble du territoire du pays concerné. Mais ce n'est pas le cas de tous les droits établis par cet instrument : les trois dispositions relatives à l'emploi d'une langue minoritaire par les institutions publiques (voir *supra*, section 2.2), ne valent que *dans certaines portions du territoire national*, à savoir les zones d'implantation substantielle ou traditionnelle de la minorité en cause. La Convention-cadre reconnaît par là que le facteur territorial peut être pertinent dans l'aménagement de la protection d'une minorité et qu'il peut être justifié de conférer à une communauté linguistique des prérogatives plus étendues dans la région où elle est concentrée, qu'ailleurs dans le pays.

Le principe de territorialité n'est donc pas étranger à la Convention-cadre. Dans plusieurs de ses avis, le Comité consultatif considère d'ailleurs très positivement des arrangements territoriaux mis en place par certains États, estimant qu'ils sont de nature à renforcer la protection

42 Article 4 de la Constitution belge.

43 Voir J. CLEMENT, *op. cit.*, p. 51-68.

des minorités⁴⁴. Dans son premier avis sur la Suisse, il observe que « le cadre institutionnel, tel qu'il découle notamment du droit constitutionnel fédéral et des principes tirés du fédéralisme, permet une participation politique très développée des minorités en Suisse⁴⁵. » À propos du Royaume-Uni, il souligne l'importance du processus de dévolution en Écosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord, qui contribue selon lui à créer des conditions favorisant la participation effective des personnes concernées à la vie culturelle, sociale et économique ainsi qu'aux affaires publiques, conformément à l'article 15 de la Convention⁴⁶. De même, il voit très favorablement l'autonomie conférée en Finlande à la province de Åland, dont la population est très majoritairement suédophone⁴⁷, ou encore les statuts spéciaux octroyés en Italie aux régions du Trentin-Haut-Adige, de la Vallée d'Aoste et du Frioul-Vénétie-Julienne, grâce auxquels les populations germanophone, ladine, francophone et slovène qui y résident traditionnellement, bénéficient « de droits très étendus de nature à protéger et à valoriser leur identité⁴⁸ ».

Certes, le Comité a parfois émis des réserves à l'égard de certains aspects d'un régime d'autonomie territoriale. Sa critique majeure porte sur l'impact d'un tel système sur la définition du champ d'application personnel de la Convention-cadre. Pour le Comité, le fait qu'une région dans laquelle une minorité est concentrée bénéficie d'un statut autonome, ne peut en soi justifier que les membres de cette communauté soient, en dehors de ce territoire, privés *a priori* de toute protection au regard de la Convention. Au gouvernement du Danemark, qui invoquait

44 *Id.*, p. 60-63.

45 Comité consultatif, 1^{er} avis sur la Suisse, ACFC/INF/OP/I (2003) 007, 20 février 2003, § 74.

46 Comité consultatif, 1^{er} avis sur le Royaume-Uni, ACFC/INF/OP/I (2003) 006, 30 novembre 2001, § 93.

47 Comité consultatif, 1^{er} avis sur la Finlande, ACFC/INF/OP/I (2001) 002, 22 septembre 2000, § 47.

48 Comité consultatif, 1^{er} avis sur l'Italie, ACFC/INF/OP/I (2002) 007, 14 septembre 2001, § 61. Voir aussi 1^{er} avis sur le Danemark, ACFC/INF/OP/I (2001) 005, 22 septembre 2000, § 36.

le statut spécial conféré au Groenland et aux îles Féroé pour soutenir que les populations groenlandaise et féroé ne relèveraient pas de la Convention-cadre, le Comité répond que si certaines de ses dispositions accordent de l'importance au critère de l'implantation traditionnelle, la majorité de ses articles sont destinés à s'appliquer sur l'ensemble du territoire national, en tenant compte bien sûr de toutes les circonstances pertinentes⁴⁹. Le Comité consultatif considère également qu'un groupe qui se trouve en situation minoritaire à l'échelle d'une région bénéficiant d'une autonomie politique, peut bénéficier de la protection de la Convention, même s'il ne constitue pas une minorité au niveau national. Par exemple, dans ses avis sur la Finlande, il se préoccupe de la situation de la population de langue finnoise résidant dans la province autonome d'Åland⁵⁰. On touche ici à la question de « la minorité dans la minorité » : pour le Comité, lorsqu'un territoire bénéficie de pouvoirs autonomes, un groupe linguistique, religieux ou culturel qui se trouverait en minorité au niveau de cette région peut se trouver, face aux autorités régionales, dans une position vulnérable comparable à celle d'une communauté qui serait en minorité à l'échelle nationale. En conséquence, les membres de ce groupe doivent pouvoir prétendre à la protection de la Convention-cadre⁵¹. Ainsi, dans son premier avis sur l'Espagne, le Comité invite les

49 1^{er} avis sur le Danemark, *op. cit.*, § 17. De même, dans son 1^{er} avis sur l'Espagne, le Comité invite les autorités espagnoles, dans l'hypothèse où les intéressés manifesteraient un intérêt à cet égard, à se pencher sur la situation des Catalans, des Basques, des Galiciens ou des Valenciens vivant dans les zones situées en dehors de leurs territoires d'implantation traditionnelle ou substantielle : 1^{er} avis sur l'Espagne, ACFC/INF/OP/I (2004) 004, 27 novembre 2003, § 23. Cette recommandation n'ayant pas été suivie par les autorités espagnoles, le Comité réitère son invitation dans son second avis sur ce pays : 2^e avis sur l'Espagne, ACFC/OP/II (2007) 001, 22 février 2007, § 26 et 28.

50 1^{er} avis sur la Finlande, *op. cit.*, § 46 ; 2^e avis sur la Finlande, ACFC/OP/II (2006) 003, 2 mars 2006, § 29 ; 3^e avis sur la Finlande, ACFC/OP/III (2010) 007, 14 octobre 2010, § 27.

51 La position du Comité diffère sur ce point de celle adoptée en 1993 le Comité des droits de l'homme : *Ballantyne, Davidson, McIntyre c. Canada*, communications nos 359/1989 et 385/198, UN Doc. CCPR/C/47/D/359/1989 et CCPR/C/47/D/385/1989. La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de

autorités à envisager, dans l'hypothèse où les intéressés manifesteraient un intérêt à cet égard, l'application de la Convention aux personnes de langue espagnole vivant dans les Communautés autonomes disposant d'un régime linguistique spécial⁵². Cette recommandation, cependant, n'apparaît plus dans son second avis sur l'Espagne⁵³.

Vu les positions adoptées par le Comité dans ces différents contextes, on peut supposer qu'en cas de ratification de la Convention-cadre par la Belgique, il se prononcerait en faveur de l'applicabilité de cet instrument aux francophones vivant en région flamande et aux néerlandophones résidant dans la région de langue française. Pour autant, il nous semble qu'une telle perspective ne devrait pas entraîner de bouleversement majeur du système mis en place en Belgique⁵⁴, et ce, pour plusieurs motifs. D'abord, il faut souligner que lorsque le Comité affirme qu'un groupe relève du champ d'application personnel de la Convention-cadre, cela ne signifie pas forcément que ses membres peuvent bénéficier de toutes les dispositions de cet instrument. Le Comité a souligné en diverses occasions que la question de savoir si un groupe est ou non couvert par la

Venise), en revanche, s'est ralliée au point de vue du Comité consultatif : *Avis sur les groupes de personnes auxquels la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales pourrait s'appliquer en Belgique*, CDL-AD (2002) 1, Strasbourg, 12 mars 2002, § 10-19 (disponible sur http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N_Country_ef.asp?C=4&L=F [visité le 15 août 2011]). Voir A. VERSTICHEL, « Personal Scope of Application... », *op. cit.*, p. 142-144.

52 1^{er} avis sur l'Espagne, *op. cit.*, § 23.

53 2^e avis sur l'Espagne, *op. cit.*, § 26 et 28. Dans le même ordre d'idée, dans son premier avis sur la Suisse, le Comité se félicite du fait que les autorités suisses considèrent que les personnes de langue allemande résidant dans certains cantons non germanophones, peuvent être protégées par la Convention. Voir 1^{er} avis sur la Suisse, *op. cit.*, § 21.

54 En ce sens, voir X. DELGRANGE et S. VAN DROOGHENBROECK : « La vigueur des débats entourant la ratification de la Convention-cadre par la Belgique s'explique notamment par les "bouleversements" juridiques qu'en termes de conséquences, on entend parfois lui prêter, et ce, tant dans le camps de ses promoteurs que de ses détracteurs. Disons-le sans ambage : une grande partie des positions adoptées sur ce thème – extension des facilités hors les communes de la périphérie, ouverture d'écoles francophones à Gand et à Anvers – s'apparente à une véritable campagne d'intoxication juridique. » (*op. cit.*, p. 279).

Convention-cadre doit être envisagée *article-par-article*. Autrement dit, un groupe peut avoir droit à la protection conférée par *certain*s articles de cet instrument et non par d'autres. Ces variations peuvent dépendre de deux facteurs. Elles peuvent être liées aux caractéristiques de la minorité concernée : par exemple, un groupe qui ne se distingue que par la religion ne sera pas concerné par les dispositions relatives à l'usage d'une langue minoritaire, et inversement. Mais elles peuvent aussi résulter des exigences posées par la Convention-cadre : les trois droits relatifs à l'usage d'une langue minoritaire par l'autorité publique – rapports avec l'administration, indications topographiques et accès à un enseignement de ou dans la langue minoritaire (voir *supra*, section II. 2) –, ne bénéficient pas à toutes les minorités relevant de la Convention, mais uniquement à celles qui réunissent certaines conditions. Aussi, dans le cas de la Belgique, le fait de considérer la Convention-cadre comme applicable aux francophones de la région flamande ou aux néerlandophones de la région de langue française, ne signifierait pas nécessairement que ceux-ci pourraient se prévaloir de ces trois dispositions pour remettre en cause le régime linguistique des régions unilingues et demander l'extension des facilités linguistiques, accordées dans certaines communes, au-delà de ce que prévoit le droit belge : il faudrait, pour cela, qu'ils puissent être considérés comme remplissant les conditions exigeantes posées par la Convention-cadre (implantation traditionnelle ou substantielle dans une aire géographique déterminée, demande suffisante, besoin réel, etc.) et ce, en tenant compte de la marge d'appréciation importante que celle-ci réserve aux États dans ce domaine (voir *supra*, section II. 2).

Ensuite, lorsque le Comité exprime des doutes quant à la compatibilité de certains aspects du système institutionnel d'un État avec la Convention-cadre, il prend soin de tenir compte du contexte historique, politique et juridique propre au pays concerné. Il envisage la Convention comme un outil d'application souple, qui doit pouvoir s'adapter à des situations très diverses⁵⁵. À propos de la Suisse, qui constitue, comme la Belgique, un État fédéral et plurilingue, le Comité insiste sur la nécessité

55 1^{er} avis sur le Portugal, adopté le 6 octobre 2006, ACFC/OP/1 (2006) 002, § 20.

« de garder à l'esprit que la façon dont les autorités réglementent l'usage des langues repose sur un équilibre complexe, découlant des dispositions constitutionnelles et législatives pertinentes ainsi que de la jurisprudence y relative⁵⁶. » Il souligne que « la Suisse a toujours su régler, en particulier par le biais de principes tirés du fédéralisme, ces questions de façon à préserver la paix linguistique » et prend acte « du fait qu'il existe, dans ce pays, un large consensus sur l'autonomie linguistique des cantons, laquelle présuppose que ceux-ci sont les mieux à même de régler l'usage des langues officielles sur leur territoire. »⁵⁷ S'il émet des critiques sur des aspects particuliers du régime institutionnel suisse, c'est en s'appuyant non seulement sur la Convention-cadre mais aussi sur les données du droit suisse, encourageant les autorités à réaliser, sur certains points, une meilleure articulation entre le principe de territorialité et celui de liberté de la langue, qui sont tous deux consacrés par l'ordre juridique suisse⁵⁸.

Enfin, il faut observer qu'en Belgique, le principe de territorialité connaît déjà des tempéraments : dans un nombre limité de communes situées dans les trois régions unilingues mais habitées par un nombre substantiel de locuteurs d'une autre langue nationale, le législateur prévoit des dérogations à la règle de l'unilinguisme officiel en accordant des facilités linguistiques, selon les cas, aux francophones, aux néerlandophones ou aux germanophones⁵⁹. Ce dispositif, qui tient compte du critère de l'« implantation substantielle » des membres d'une minorité dans une aire géographique donnée, cadre avec la logique des articles 10, § 2, 11, § 3 et 14, § 2 de la Convention-cadre, relatifs à l'usage d'une langue minoritaire par les institutions publiques.

56 1^{er} avis sur la Suisse, *op. cit.*, § 11.

57 *Id.*, § 12.

58 *Id.*, § 11-12 (remarques générales), 56 (emploi des langues dans les rapports avec l'administration), 68-72 (en matière d'enseignement).

59 Pour une synthèse du régime des facilités linguistiques en droit belge, voir N. BONBLED, « Les minorités culturelles en droit belge : une diversité de statut(s) », in J. Ringelheim (dir.), *Le droit et la diversité culturelle*, Bruxelles, Bruylant, à paraître en 2011.

Les observations qui précèdent ne visent pas à défendre l'idée que la ratification de la Convention-cadre n'aurait *aucun* effet en Belgique. Mais tout laisse à penser qu'elle ne pourrait aboutir à remettre en cause les principes de base et l'architecture générale du système établi par le droit belge pour organiser la coexistence entre communautés linguistiques.

Conclusion

Plus de dix ans après son entrée en vigueur, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales reste méconnue, tout particulièrement dans les États qui ne l'ont pas encore ratifiée. Un examen attentif de son contenu et de l'interprétation qu'en donne le Comité consultatif, l'institution habilitée à en donner une lecture autorisée, permet d'infirmer certaines idées persistantes à son sujet : cette Convention a vocation à concerner l'ensemble des États du Conseil de l'Europe, et non pas seulement les pays d'Europe centrale et orientale. Elle consacre des droits individuels, et non des droits collectifs. Enfin, elle constitue un instrument d'application souple, compatible avec différents modèles institutionnels de gestion de la pluralité, qu'ils soient dominés par un principe de territorialité ou de personnalité.