

97.082

**Message
relatif à la Convention-cadre du Conseil de l'Europe
pour la protection des minorités nationales**

du 19 novembre 1997

Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet d'arrêté fédéral approuvant la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, du 1^{er} février 1995.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

19 novembre 1997

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Koller

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Lors du Sommet de Vienne, le 9 octobre 1993, les Chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe ont décidé de charger le Comité des Ministres «de rédiger à bref délai une convention-cadre précisant les principes que les Etats contractants s'engagent à respecter pour assurer la protection des minorités nationales.» La Convention-cadre a été ouverte à la signature le 1^{er} février 1995. Elle vise à éviter ou à apaiser les tensions – internes ou interétatiques – qu'est susceptible de créer l'absence de protection des minorités, en particulier en Europe centrale et orientale. Elle s'inscrit donc dans une finalité politique de promotion de la paix et de la stabilité démocratique en Europe. La Convention-cadre est le premier instrument multilatéral juridiquement contraignant exclusivement consacré à la protection des minorités nationales. Elle complète et sert d'appui, sur le plan normatif, à l'action politique entreprise dans le cadre d'autres enceintes européennes, notamment à celle de l'OSCE.

L'impossibilité – que ce soit sur le plan universel ou au niveau européen – de parvenir à une définition incontestée de la notion de minorité nationale et la diversité des situations des minorités en Europe ont conduit à opter pour un instrument-cadre, comprenant une liste de principes généraux qui définissent les buts que les Etats parties s'engagent à poursuivre, tout en leur laissant une importante marge de manœuvre pour les réaliser. Les Parties contractantes s'engagent notamment: à lutter contre la discrimination; à promouvoir une égalité pleine et effective entre les membres de la majorité et des minorités nationales; à conserver et à développer la culture des minorités nationales et à préserver leur identité; à assurer la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association, d'expression, de pensée, de conscience et de religion des personnes appartenant à des minorités nationales; à permettre l'utilisation de la langue minoritaire; et à reconnaître aux minorités le droit de créer des établissements d'enseignement et de formation. Les dispositions de la Convention-cadre ne sont, en principe, pas directement applicables.

La Convention-cadre comprend son propre mécanisme de contrôle. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, assisté par un comité consultatif, est chargé de veiller à la mise en œuvre. Il évaluera notamment les informations que les Parties contractantes sont tenues de lui fournir périodiquement sur les mesures législatives et autres qu'elles auront prises pour donner effet aux principes énoncés dans la Convention-cadre.

La Convention-cadre doit être ratifiée par douze Etats membres du Conseil de l'Europe pour entrer en vigueur. A ce jour, 36 Etats l'ont signée et 14 d'entre eux l'ont ratifiée. Elle entrera en vigueur le 1^{er} février 1998.

Les objectifs et principes de la Convention-cadre sont d'ores et déjà largement couverts par les dispositions constitutionnelles et législatives pertinentes ainsi que par les instruments internationaux auxquels la Suisse est partie. Le Conseil fédéral entend néanmoins formuler deux déclarations lors de la ratification au sujet du champ d'application de la Convention-cadre et des principes applicables en matière linguistique.

La Suisse a participé activement à l'élaboration de cette Convention-cadre en assumant la présidence du comité d'experts gouvernementaux chargé de sa rédaction.

Après avoir procédé à une consultation des cantons et milieux intéressés, qui a révélé un courant largement favorable à la Convention-cadre, le Conseil fédéral l'a signée le 1^{er} février 1995. Dans le Sixième rapport sur la Suisse et les conventions du Conseil de l'Europe, du 29 novembre 1995, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales figure parmi les conventions d'importance prioritaire dont la ratification est prévue dans le courant de la législature en cours. En devenant partie à la Convention-cadre, la Suisse confirmerait son attachement traditionnel à la protection des droits de l'homme et au respect des minorités, qui fait partie intégrante des droits de l'homme. Elle transcrirait dans les faits sa conviction que la protection des minorités nationales joue un rôle important pour la stabilité démocratique et la paix en Europe ainsi que dans le monde. Cette ratification contribuerait à assurer la crédibilité de l'engagement de la Suisse au sein du Conseil de l'Europe et de l'OSCE en faveur des minorités.

Message

1 Partie générale

11 Contexte historique

Les premières formes de protection internationale des minorités sont anciennes, puisque certains traités bilatéraux conclus au XVII^e siècle garantissaient déjà une protection spéciale aux personnes vivant sur des territoires cédés à un autre Etat à l'issue d'une guerre¹. Au lendemain de la Première Guerre mondiale, un système de protection des minorités assez développé fut mis en place sous les auspices de la Société des Nations. Les Etats vainqueurs, en contrepartie du fait qu'ils n'avaient tenu que partiellement compte du principe des nationalités² dans la détermination des frontières, décidèrent en effet d'instituer une protection particulière de certaines populations minoritaires. Des dispositions furent incluses à cet effet dans les traités de paix conclus entre les Puissances vainqueurs et certains Etats d'Europe centrale et orientale³. Ce système de protection des minorités n'était toutefois imposé qu'à certains Etats, presque tous issus du démembrement des pays vaincus. Le Pacte de la Société des Nations ne contenait pas de disposition générale sur la protection de minorités.

Après la Seconde Guerre mondiale, l'accent fut mis dans le cadre de l'ONU sur la protection des droits de l'homme, en partant de l'idée que le respect sans discrimination des droits fondamentaux assure en principe une protection suffisante des minorités. La division de notre continent en deux blocs idéologiquement opposés contribua également à faire passer un temps cette question à l'arrière-plan. Avec la chute du mur de Berlin en novembre 1989 et l'effondrement du bloc communiste en Europe de l'Est, la question des minorités nationales, longtemps étouffée dans cette région, est réapparue en pleine lumière. L'éclatement de la crise yougoslave en juillet 1991 et ses développements politiques à base ethnique et religieuse ont particulièrement souligné les dangers que l'absence de règlement du problème des minorités pouvait entraîner pour la stabilité démocratique et la paix de notre continent. C'est sur la base de ce constat que les Chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres du Conseil de l'Europe, réunis pour la première fois de l'histoire de l'organisation en Sommet à Vienne, en octobre 1993, ont décidé l'élaboration d'une Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ci-après Convention-cadre).

- 1 Sur l'histoire de la protection internationale des minorités, voir TÜRK, D.: «Protection of Minorities in Europe», in: *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1992, vol. III, p. 152 ss; Schulte-Tenckhoff, I. & Ansbach, T.: «Les minorités en droit international», in: *Le droit et les minorités*, Bruylant, Bruxelles, 1995, p. 15 ss.
- 2 Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et donc l'idée d'une détermination des frontières sur la base du principe des nationalités, figuraient en bonne place dans le message dit des «14 points», du 8 janvier 1918, dans lequel le Président des Etats-Unis, Woodrow Wilson, avait exposé les principes qui devaient conduire la «nouvelle diplomatie» et les arrangements territoriaux après la fin des hostilités.
- 3 Les droits garantis visaient tout d'abord à assurer que les membres des minorités se trouvent, à tous les points de vue, sur un pied de parfaite égalité avec les autres ressortissants de l'Etat. En second lieu, ils devaient assurer aux groupes minoritaires des moyens appropriés pour la conservation de ce qui constitue l'essence même de l'identité minoritaire. Sur l'application et l'interprétation de ces droits, voir Cour permanente de Justice internationale, arrêt sur les *Ecoles minoritaires en Haute-Silésie*, Série A/B n° 40; avis sur le *Traitement des nationaux polonais à Dantzig* et sur les *Ecoles minoritaires en Albanie*, Série A/B, n° 44 et 64.

12 Aperçu de la protection internationale des minorités

121 Sur le plan universel

Si la protection des minorités a fait l'objet d'une attention particulière à l'époque de la Société des Nations, ni la Charte des Nations Unies ni la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 ne contiennent de dispositions à ce sujet. Il faudra attendre l'adoption, en 1966, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques pour qu'une disposition, l'article 27, protège spécifiquement les minorités⁴. Cet article, dont la formulation est assez restrictive, demeure à ce jour la seule disposition conventionnelle existant en la matière sur le plan universel. Il prévoit que dans les Etats où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue.

En 1978, la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, faisant suite à une recommandation du Rapporteur spécial de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités⁵, créa un groupe de travail chargé de rédiger un projet de déclaration sur les minorités. Ces travaux se heurtèrent à de nombreuses difficultés, notamment par rapport à la définition des termes employés, qui en retardèrent la conclusion. Ils aboutirent néanmoins à l'adoption par l'Assemblée générale, en décembre 1992, d'une Déclaration relative aux droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques⁶. Cette Déclaration est un instrument international non contraignant, qui rassemble des règles souvent déjà reconnues internationalement, dont le contenu normatif est assez faible. De l'avis de la Suisse et d'autres Etats européens, ceci ne dispense cependant pas les membres de la communauté internationale de veiller à la réalisation des principes contenus dans la Déclaration. Aussi notre pays participe-t-il activement aux sessions du Groupe de travail sur les minorités créé dans ce but.

122 Sur le plan européen

Au niveau européen, parmi les organisations qui se préoccupent de la protection des minorités, il convient de mentionner en particulier le Conseil de l'Europe, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et l'Union européenne (UE).

Pour l'OSCE, la recherche de solutions aux problèmes des minorités nationales constitue un moyen privilégié d'œuvrer au maintien de la paix et de la sécurité en

⁴ RS 0.103.2

⁵ Voir le rapport de Capotorti, F.: «Etude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques» (1977), publié in: *Série d'études n° 5*, Nations Unies, Genève, 1991.

⁶ Voir Bokatola, I. O.: «La Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques», *Revue générale de droit international public*, 1993, p. 5 ss; Hildpold, P.: «Minderheitenschutz im Rahmen der Vereinten Nationen: Die Deklaration vom 18. Dezember 1992», in: *Revue suisse de droit international et européen*, 1994, p. 31 ss; Thornberry, P.: «The UN Declaration: Background, Analysis and Observations», in: PHILLIPS, A. & ROSAS, A. (eds), *The UN Minority Rights Declaration*, Abo Akademi University, Institute for Human Rights, Turku, 1993, p. 11 ss.

Europe, objectif primordial qui lui est assigné⁷. L'Acte final d'Helsinki de 1975 invitait déjà les Etats participants à respecter les droits des minorités existant sur leur territoire. Cette obligation fut réaffirmée dans le Document de clôture de la Conférence de Vienne de 1989 (par. 19), mais surtout dans le Document adopté lors de la Conférence de Copenhague sur la dimension humaine de 1990 (par. 30 à 40)⁸, qui énonce des principes fondamentaux de la protection des minorités, sous une forme particulièrement détaillée, et demeure à ce jour le texte le plus complet en la matière. Ce document, ainsi que le rapport de la réunion d'experts de la CSCE sur les minorités nationales, tenue à Genève en juillet 1991, ont été l'une des principales sources d'inspiration de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales. Lors du Sommet d'Helsinki, en 1992, il fut décidé de créer un poste de Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales. La tâche de ce dernier relève essentiellement de la diplomatie préventive. Son droit d'intervention porte en effet sur les cas où des tensions liées à des problèmes de minorités nationales sont susceptibles de dégénérer en conflit. Nommé en janvier 1993, le premier Haut Commissaire pour les minorités nationales, M. Max van der Stoep, ancien ministre des affaires étrangères des Pays-Bas, a rempli jusqu'à présent son mandat avec succès. Il a eu l'occasion d'intervenir dans plus d'une dizaine d'Etats, dont l'Albanie, l'Estonie, la Hongrie, le Kazakhstan, le Kirghizistan, la Lettonie, la Slovaquie, l'Ukraine et la Macédoine.

L'Union européenne a pris également conscience, après la chute du mur de Berlin, de l'enjeu que constituent pour elle la stabilité politique et le respect des minorités des pays d'Europe centrale et orientale et de l'ancienne URSS. Ainsi, elle a décidé de subordonner la reconnaissance de ces nouveaux Etats à diverses conditions, dont «l'inviolabilité des frontières» et la «garantie des droits des groupes ethniques et nationaux ou des minorités»⁹. Sur le plan multilatéral, l'initiative la plus significative de l'UE est la proposition d'un Pacte de stabilité en Europe, qui a été signé les 20 et 21 mars 1995 par les 52 Etats membres de l'OSCE¹⁰. Ce Pacte ne constitue pas en soi un traité juridiquement contraignant. Il se compose d'une déclaration politique¹¹, d'une liste d'une centaine d'accords et arrangements conclus dans ce domaine, ainsi que d'une Annexe qui énumère les mesures d'accompagnement prises par l'UE en vue de la mise en oeuvre du Pacte.

Dans le cadre du Conseil de l'Europe, il convient en premier lieu de mentionner la Convention européenne des droits de l'homme de 1950 (CEDH)¹², qui énonce à l'article 14 le principe de non-discrimination. Cette disposition prévoit que la jouissance des droits reconnus dans la Convention doit être assurée sans distinction aucune, fondée notamment sur la langue, la religion, ou l'appartenance à une minorité

⁷ Voir DAES, E.-I.: «The Question of Minorities within the Framework of the Conference on Security and Cooperation in Europe», in: Alfredson, G. & Macalister-Smith, P. (eds), *The Living Law of Nations: Essays in Memory of Atle Grahl-Madsen*, Kehl am Rhein, 1994; Ghebali, V.-Y.: «La CSCE et la question des minorités nationales», in: *L'Europe centrale et ses minorités: vers une solution européenne*, PUF, Paris, 1993, p. 51-72.

⁸ Benoît-Rohmer, F.: *La question minoritaire en Europe: Textes et commentaire*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1996, p. 73-77.

⁹ Voir la déclaration commune du 17 décembre 1991 concernant les lignes directrices sur la reconnaissance des nouveaux Etats en Europe de l'Est et en Union soviétique, Bull. CE, n° 12, 1991.

¹⁰ Cf. Benoît-Rohmer, F.: *op. cit.*, p. 31 à 32 et 127 à 137.

¹¹ Le point 7 de cette Déclaration souligne expressément l'importance de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales en y faisant référence.

¹² RS 0.101

nationale. Elle fournit donc certains éléments pour la défense des personnes appartenant à des minorités nationales. L'article 14 n'a cependant pas de portée autonome, il ne peut être invoqué que si la discrimination intervient dans l'exercice d'un autre droit garanti par la Convention européenne des droits de l'homme. Par ailleurs, la pratique a démontré que cette protection, fondée uniquement sur le principe de non-discrimination, demeure assez limitée si elle ne s'accompagne pas de certaines mesures positives¹³.

Les insuffisances du principe de non-discrimination par rapport à la situation spécifique des minorités ont conduit le Conseil de l'Europe à élaborer des instruments distincts. Le premier est la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, qui a été adoptée à Strasbourg le 5 novembre 1992¹⁴. Cette Charte vise à préserver et à favoriser la pratique des langues minoritaires dans l'enseignement, la justice, l'administration, les médias et la vie économique et sociale. Bien qu'on ne puisse pas réduire les minorités nationales aux minorités linguistiques, la défense de la langue et des droits culturels qui y sont rattachés a toujours constitué un élément important de la protection des minorités en Europe¹⁵. Le second instrument spécifique élaboré dans le cadre du Conseil de l'Europe est la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, qui a été adoptée le 10 novembre 1994 et fait l'objet du présent message.

Une autre voie choisie parallèlement par certains Etats européens est celle des traités bilatéraux. La Convention-cadre du Conseil de l'Europe encourage expressément la conclusion de tels traités, qui permettent d'accorder aux minorités des droits plus étendus et mieux adaptés au contexte historique, culturel ou politique. Plus d'une centaine de traités, d'arrangements et de déclarations politiques communes ont été établis à ce jour dans les relations bilatérales entre pays européens. Mention peut être faite en particulier des divers accords bilatéraux de coopération et de bon voisinage conclus ces dernières années par l'Allemagne et par la Hongrie avec leurs voisins sur le territoire desquels se trouvent des minorités de langue allemande ou hongroise.

13 Genèse de la Convention-cadre

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a recommandé à plusieurs reprises¹⁶ au Comité des Ministres de prendre des initiatives sur les plans politique et juridique pour protéger les minorités nationales. Dans la déclaration qu'ils ont adoptée

¹³ Voir Cour. Eur. D.H.: *affaire linguistique belge*, arrêts du 9 février 1967, Série A n° 5 et du 23 juillet 1968, Série A n° 6; affaire Mathieu-Mohin et Clerfayt, arrêt du 2 mars 1987, Série A n° 113; affaire Informationsverein Lentia et autres, arrêt du 24 novembre 1993, Série A n° 276. Cf. Hillgruber, CH., & JESTAEDT, M.: *The European Convention on Human Rights and the Protection of National Minorities*, Verlag Wissenschaft und Politik, Cologne, Bonn, 1994.

¹⁴ Giordan, H. (éd.): *Les minorités en Europe. Droits linguistiques et droits de l'homme*, Kimé, Paris, 1992.

¹⁵ La Suisse a signé la Charte européenne des langues régionales et minoritaires le 9 octobre 1993. Sa ratification a été proposée par le Conseil fédéral en novembre 1996 (cf. FF 1997 I 1105) et approuvée par les Chambres lors des sessions d'été et d'automne 1997; elle devrait intervenir très prochainement.

¹⁶ Voir Recommandations 285 (1961), 1134 (1990), 1177 (1992), 1201 (1993), 1255 (1995), 1285 (1996), 1300 (1996).

lors du Sommet de Vienne¹⁷, en 1993, les Chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres du Conseil de l'Europe ont confié à leur tour au Comité des Ministres le mandat «de rédiger à bref délai une Convention-cadre précisant les principes que les Etats contractants s'engagent à respecter pour assurer la protection des minorités nationales». En adoptant ce mandat, les Chefs d'Etat et de gouvernement ont mis en évidence la vocation spécifique du Conseil de l'Europe par rapport à d'autres enceintes – l'OSCE et l'Union européenne notamment – dans l'élaboration de normes juridiques de protection des droits de l'homme. Ce mandat confié au Conseil de l'Europe a été placé dans une perspective de complémentarité avec l'action de l'Union européenne (Pacte de stabilité en Europe) et celle de l'OSCE (Haut Commissaire pour la protection des minorités nationales). Lors de leur deuxième sommet, qui s'est tenu en octobre 1997 à Strasbourg, les Chefs d'Etat et de Gouvernement des pays membres du Conseil de l'Europe ont confirmé le rôle essentiel de cette organisation en matière de protection des minorités et décidé de compléter les instruments existants par des initiatives pratiques, telles que des mesures de confiance et une coopération renforcée.

Préparée dans un laps de temps extrêmement court (neuf mois), par un Comité ad hoc pour la protection des minorités nationales (CAHMIN) placé sous la présidence de la Suisse, la Convention-cadre a été adoptée par le Comité des Ministres le 10 novembre 1994 et ouverte à la signature le 1^{er} février 1995¹⁸. Le nombre de ratifications et d'adhésions nécessaires pour qu'entre en vigueur la Convention-cadre a été fixé à douze. En date du 10 novembre 1997, 36 Etats avaient signé la Convention-cadre et 14 d'entre eux l'avaient ratifiée (l'Allemagne, Chypre, la Croatie, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la Hongrie, l'Italie, la Macédoine, la Moldavie, la Roumanie, Saint-Marin, et la Slovaquie). La Convention-cadre entrera en vigueur le 1^{er} février 1998.

14 Portée de la Convention-cadre

141 Objectifs et nature juridique de la Convention-cadre

C'est dans le but d'éviter ou d'apaiser les tensions – internes et/ou interétatiques – susceptibles d'être provoquées par l'absence de protection des minorités nationales que les Chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres du Conseil de l'Europe

¹⁷ Déclaration de Vienne, du 9 octobre 1993, adoptée par les Chefs d'Etat et de gouvernement des 32 Etats membres du Conseil de l'Europe (FF 1994 I 592). La partie opérationnelle concernant les «Minorités nationales» fait l'objet de l'Annexe II de la Déclaration.

¹⁸ Sur cette Convention-cadre, voir en général: Klebes, H.: «La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales», in: *RUDH*, 1995, p. 165 ss; Tavernier, P.: «A propos de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales», in: *Revue générale de droit international public*, 1995, p. 392 ss; Boillat, Ph.: «Quelques observations sur la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales», in: *Pratique juridique actuelle*, 1995, p. 1283 à 1290; Malinverni, G.: «La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales», in: *Revue suisse de droit international et européen*, 5/1995, p. 521 à 546; Fenet, A.: «La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales», in: *Le droit et les minorités: analyses et textes*, Bruylant, 1995, p. 167 à 189; Benoit-Rohmer, F.: *op. cit.*, p. 39 à 61; Gilbert, G.: «The Council of Europe and Minority Rights», *Human Rights Quarterly*, vol. 18/1, 1996, p. 160 à 189; Mock, H.-P.: «La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales», *Annuaire de la Nouvelle Société Helvétique*, 1996–1997.

ont lancé le processus qui a abouti à la Convention-cadre. Celle-ci revêt donc une signification toute particulière dans le contexte politique européen actuel. La Convention-cadre est le premier instrument multilatéral juridiquement contraignant destiné spécifiquement à protéger les minorités nationales. Elle vise à déterminer un ensemble de principes juridiques que les Etats s'engagent à respecter.

Compte tenu de la diversité des situations et des revendications des minorités nationales en Europe, il a été décidé d'opter pour un instrument-cadre qui contienne pour l'essentiel des dispositions programmatoires. Celles-ci fixent des objectifs que les Etats Parties s'engagent à poursuivre ou posent le cadre général de la matière à traiter. Il ressort du choix d'un instrument-cadre que la Convention n'a pas vocation à être directement applicable. La souplesse de la formulation des dispositions de la Convention-cadre laisse aux Etats contractants une marge d'appréciation dans la mise en oeuvre des objectifs qu'ils se sont engagés à atteindre. Cette absence d'applicabilité directe est confirmée expressément par le Préambule, qui indique que la mise en oeuvre des principes énoncés dans la Convention-cadre se fera au moyen de législations nationales et de politiques gouvernementales appropriées. Elle est soulignée également par le Rapport explicatif¹⁹.

Si la Convention-cadre n'a pas été conçue comme un instrument destiné à être directement applicable, il n'est pas exclu que certaines de ses dispositions puissent, compte tenu de leur formulation, être considérées comme suffisamment précises pour se prêter à une applicabilité directe. Tel pourrait être le cas en particulier des articles 8 (droit de manifester sa religion et de créer des institutions religieuses), 9 (liberté d'expression) et 10, paragraphe 1 (droit d'utiliser sa langue). Les droits contenus dans ces dispositions sont cependant déjà garantis à tout individu par la constitution fédérale²⁰, la CEDH et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Ainsi, une éventuelle applicabilité directe des dispositions susmentionnées de la Convention-cadre, si elle peut influencer l'interprétation à donner aux droits déjà existants, ne créerait pas d'obligation nouvelle inconnue du droit suisse.

142 La définition des minorités nationales

En décidant, lors du Sommet de Vienne, d'élaborer une Convention-cadre, les Chefs d'Etat et de gouvernement avaient d'abord à l'esprit les minorités nationales d'Europe centrale et orientale, séparées par l'histoire de leur «mère-patrie» et dont l'absence de protection était susceptible de déstabiliser cette région de l'Europe. Cependant, la Convention-cadre a naturellement une portée plus large et elle est susceptible de trouver application dans l'ensemble des pays membres du Conseil de l'Europe.

La Convention-cadre ne contient aucune définition de la notion de «minorité nationale». Au vu de la diversité des situations que connaît l'Europe dans ce domaine, les auteurs de la Convention sont arrivés en effet à la conclusion qu'il n'est aujourd'hui guère possible de donner une définition acceptable pour tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Pour éviter l'échec des travaux d'élaboration de la Convention-cadre et permettre une ratification aussi large que possible, ils ont choisi une appro-

¹⁹ Rapport explicatif (publié in: *RUDH*, 1995, p. 171 à 181), § 11. La doctrine n'a pas manqué non plus de relever cet aspect; cf. Klebes, H.: *op. cit.*, p. 166-167; Tavernier, P.: *op. cit.*, p. 394; Boillat, Ph.: *op. cit.*, p. 1286; Malinverni, G.: *op. cit.*, p. 531.

²⁰ RS 101

che pragmatique en renonçant à formuler une définition²¹. La Convention-cadre laisse donc une assez grande liberté aux Etats dans la détermination des critères applicables à la définition de la notion de minorité nationale.

Aucun instrument international juridiquement contraignant ne contient de définition de la notion de «minorité» ni de celle, en principe plus restreinte, de «minorité nationale»²². Dès les années 50, la Commission des droits de l'homme des Nations Unies s'est efforcée de parvenir à une définition, sans aboutir cependant à un résultat concret. Les travaux de la Commission en ont néanmoins dégagé des éléments. Il résulte des définitions proposées qu'il faut entendre par minorité un groupe de personnes numériquement inférieur au restant de la population, qui n'occupe pas une position dominante, dont les membres se distinguent du reste de la population par leur spécificité ethnique, religieuse ou linguistique et qui sont liés par un sentiment de solidarité dans la préservation de leur culture, de leurs traditions, de leur religion ou de leur langue²³.

D'autres tentatives en vue de définir le concept de minorité ont été entreprises sans grand succès dans le cadre des Nations Unies, ainsi que dans celui de l'OSCE. La tentative peut-être la plus élaborée est la définition donnée dans le projet de protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme proposé le 1^{er} février 1993 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe²⁴. Cette définition est d'un intérêt particulier par rapport à la Convention-cadre puisqu'elle se réfère spécifiquement à la notion de minorité nationale. Selon l'article 1er de ce projet, le terme «minorité nationale» désigne un «groupe de personnes dans un Etat qui:

- a. résident sur le territoire de cet Etat et en sont citoyens;
- b. entretiennent des liens anciens, solides et durables avec cet Etat;
- c. présentent des caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques;
- d. sont suffisamment représentatives, tout en étant moins nombreuses que le reste de la population de cet Etat ou d'une région de cet Etat;
- e. sont animées de la volonté de préserver ensemble ce qui fait leur identité commune, notamment leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue».

Cette définition, qui lie la qualité de minorité nationale à la citoyenneté, ne permet pas de résoudre toutes les difficultés. Ce projet de protocole additionnel n'a d'ailleurs pas été repris par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Il four-

²¹ Boillat, Ph.: *op. cit.*, p. 1284.

²² Sur le problème de la définition des minorités, voir notamment Packer, J., «On the Definition of Minorities», in: Packer, J. & Myntti, K. (eds), *The Protection of Ethnic and Linguistic Minorities in Europe*, Abo Academy University, Institute for Human Rights, 1993, p. 23 ss.

²³ Voir les définitions données par les deux rapporteurs spéciaux de la Sous-Commission des Nations Unies de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, F. Capotorti (in: «Etude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques» (1977), publié in: *Série d'études n° 5*, Nations Unies, Genève, 1991, § 568) et J. Deschênes (ONU Doc. E/CN.4/Sub.2/1985/31, § 181). Selon le Comité des droits de l'homme, les droits conférés aux personnes appartenant à des minorités par l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques pourraient aussi être reconnus à des non-nationaux, tels des travailleurs migrants ou même des personnes de passage. Cf. Observation générale n° 23 (1994), ONU Doc. HRI/GEN/1/Rev.3, p. 44, § 5.2. Il faut noter toutefois que l'article 27 du Pacte, auquel la Suisse a adhéré, se réfère aux minorités, et non comme la Convention-cadre aux minorités nationales.

²⁴ Recommandation 1201 (1993) relative à un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur les droits des minorités nationales (in: *RUDH*, 1995, p. 181 ss).

nit néanmoins des points de référence intéressants aux Etats qui, en devenant partie à la Convention-cadre, doivent définir son champ d'application²⁵. Une définition assez similaire était proposée dans le projet de Convention européenne pour la protection des minorités élaboré en 1991 par la Commission européenne pour la démocratie par le droit²⁶.

143 L'absence de reconnaissance de droits collectifs

Les droits reconnus dans les instruments internationaux contraignants de protection des droits de l'homme sont conçus généralement comme des droits individuels²⁷. Une grande majorité des Etats n'est pas prête aujourd'hui à reconnaître, dans le cadre d'un traité international ou à travers leur législation nationale, des droits qui appartiendraient à une minorité en tant que telle, et non aux individus qui la composent, comme le droit à une certaine autonomie ou le droit d'être représentée dans des proportions déterminées au sein d'organes étatiques²⁸. Tenant compte de ces réticences, la Convention-cadre confère des droits aux «personnes» appartenant à des minorités nationales, et non à ces minorités elles-mêmes. Il ressort clairement de la formulation des droits garantis qu'il s'agit de droits individuels²⁹.

L'article 3, paragraphe 2, de la Convention-cadre évoque la possibilité qu'ont les membres d'une minorité d'exercer collectivement leurs droits. On peut songer, par exemple, à la liberté de réunion ou à la liberté d'association, qui sont des droits qui s'exercent collectivement. Il n'en demeure pas moins que ce sont les individus qui sont titulaires de ces droits.

15 La position de la Suisse à l'égard de la Convention-cadre

151 La position des autorités fédérales

La Suisse a participé activement à l'élaboration de la Convention-cadre. Elle a assumé en particulier la présidence du comité d'experts gouvernementaux (CAHMIN) dont émane cet instrument. Un représentant de la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a été associé par ailleurs à la préparation interne de la position adoptée par la Suisse dans ledit Comité.

Dans la perspective de l'ouverture de la Convention-cadre à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe, le Conseil fédéral a mené une procédure de consultation auprès des cantons, des partis politiques et des milieux intéressés. Les résultats de cette consultation ayant été largement favorables, le Conseil fédéral a signé

²⁵ Sur la déclaration que le Conseil fédéral propose de formuler par rapport au champ d'application de la Convention-cadre, cf. *infra*, chiffre 22.

²⁶ L'article 2, par. 1, dudit projet de convention est libellé de la manière suivante: «Aux fins de la présente Convention, le terme «minorité» désigne un groupe numériquement inférieur au reste de la population d'un Etat, dont les membres, qui ont la nationalité de cet Etat, possèdent des caractéristiques ethniques, religieuses ou linguistiques différentes de celles du reste de la population et sont animés de la volonté de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue» (cf. *RUDH*, 1991, p. 189 ss).

²⁷ On peut trouver cependant des exemples de droits collectifs dans certains instruments de protection des droits de l'homme. Ainsi, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples garantit dans ses articles 19 à 24 un certain nombre de droits collectifs. Des droits de même nature sont reconnus dans la Convention n° 169 sur les peuples autochtones de l'Organisation internationale du travail.

²⁸ Cf. Boillat, Ph., *op. cit.*, p. 12.

²⁹ Voir le rapport explicatif de la Convention-cadre, § 31.

la Convention-cadre le 1^{er} février 1995. En réponse à plusieurs questions parlementaires, le Conseil fédéral a indiqué qu'il entendait ratifier la Convention-cadre dans le courant de la législature 1995–1999. Les autorités suisses auront ainsi la possibilité de l'invoquer à l'endroit de tout Etat partie qui ne la respecterait pas³⁰. Le 13 novembre 1996, dans une réponse à une interpellation du conseiller aux Etats Rhinow, le Conseil fédéral a indiqué qu'il entendait publier les résultats de la procédure de consultation et présenter le message proposant la ratification dans le courant de l'année 1997.

La Convention-cadre a pour objectif politique de favoriser la création de conditions de vie respectueuses des droits fondamentaux des personnes appartenant à une minorité nationale et, d'une manière plus large, une coexistence pacifique et le fonctionnement optimal de la démocratie. Elle est susceptible aussi de servir d'appui à l'action diplomatique préventive, notamment à celle du Haut Commissaire pour la protection des minorités nationales de l'OSCE, qui a manifesté un intérêt direct pour cet instrument et s'y réfère dans ses activités.

Regroupant sur son territoire des communautés diverses par leur langue, leur culture ou leur religion, la Suisse apparaît souvent comme un modèle de coexistence entre populations distinctes. Aussi n'est-il pas surprenant que certaines dispositions de la Convention-cadre soient directement inspirées de notre tradition et de notre pratique. La Convention-cadre est en harmonie avec le système fédéraliste suisse qui offre aux minorités nationales une autonomie pour développer et préserver leurs langues, leurs religions et leurs cultures, en même temps qu'il assure leur participation et leur représentation au sein des institutions fédérales. Le Conseil fédéral considère que les principes et les objectifs de la Convention-cadre sont d'ores et déjà largement couverts par les dispositions constitutionnelles et législatives pertinentes et par les instruments internationaux auxquels la Suisse est partie.

En ratifiant la Convention-cadre, la Suisse confirmerait et concrétiserait son engagement en faveur des droits de l'homme, de la démocratie et des principes de l'Etat de droit, qui constitue l'un des cinq objectifs de la politique extérieure de la Suisse dans les années 90³¹. Le Conseil fédéral a souligné à plusieurs reprises sa volonté d'orienter la politique extérieure du pays selon les principes qui fondent sa cohésion interne et de faire valoir la nécessité de la protection des minorités, qui est un facteur important de paix et de stabilité démocratique. La ratification de la Convention-cadre constituerait un acte de solidarité européenne. Elle contribuerait en outre à assurer la crédibilité de l'engagement de la Suisse en faveur des minorités au sein du Conseil de l'Europe et de l'OSCE. A l'inverse, l'absence de ratification pourrait affecter la position de la Suisse au sein de ces deux organisations, à un moment où elle a déjà à souffrir dans d'autres domaines des conséquences de son isolement international.

152 La procédure de consultation

Le 25 novembre 1994, le Conseil fédéral a envoyé la Convention-cadre aux cantons, aux partis politiques et aux organisations intéressées. La procédure a pris fin le 13 janvier 1995. La Convention-cadre a rencontré lors de la procédure de consulta-

³⁰ Voir, en particulier, la réponse donnée le 20 décembre 1995 à la question ordinaire Dünki intitulée «République slovaque: Nouvelle loi sur les langues».

³¹ Voir notamment le Rapport du Conseil fédéral sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90, du 29 novembre 1993, FF 1994 I 150.

tion un écho largement favorable. La grande majorité des cantons a approuvé la signature de cet instrument et le fait que la Suisse y devienne partie. Tous les partis politiques et organismes intéressés qui ont répondu approuvent également sa ratification.

Seul le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures s'est prononcé contre la ratification de cet instrument. Il estime que le cercle des personnes ou groupes protégés n'est pas clairement défini et que la ratification de la Convention-cadre diminuerait la pression à l'intégration exercée sur les étrangers vivant en Suisse. Il craint au surplus que des dispositions de la Convention-cadre ne soient directement applicables. Les cantons de Schwyz et de Unterwald-le-Bas ont manifesté également leur crainte que les tribunaux n'invoquent cet instrument dans leur jurisprudence. D'autres cantons ainsi que l'Union Démocratique du Centre ont souligné en revanche que la Convention-cadre n'était pas directement applicable. Pour sa part, le canton des Grisons considère qu'elle n'est pas suffisamment précise par rapport à l'obligation de prendre des mesures positives en faveur des minorités, ce qui met en question selon lui l'utilité de la Convention.

De nombreux participants à la procédure de consultation ont relevé que les buts de la Convention-cadre sont en harmonie avec la position traditionnelle de la Suisse en matière de protection des minorités. Plusieurs d'entre eux ont souligné que la Convention-cadre poursuit un but avant tout politique et jugé qu'elle constituait un pas en direction d'une meilleure protection des minorités. La possibilité pour des Etats non membres du Conseil de l'Europe de devenir partie à la Convention a été jugée positive. En revanche, l'absence de définition du concept de minorités a été généralement perçue comme un point faible de la Convention-cadre. Il a été demandé que ce concept soit précisé par une déclaration interprétative ou par une réserve. Diverses propositions ont été faites en ce sens. Certains participants ont souhaité que soient exclus de la notion de minorité les apatrides (Union Démocratique du Centre, Parti Evangélique de la Suisse, Démocrates Suisses), les réfugiés (Union Démocratique du Centre, Parti Evangélique de la Suisse), les migrants (Union Démocratique du Centre, Parti Evangélique de la Suisse), tout groupe d'étrangers – y compris les double-nationaux – (Union Démocratique du Centre, Parti Evangélique de la Suisse) ou, pour certaines dispositions, les immigrés naturalisés (Lucerne). D'autre part, d'aucuns ont fait valoir que le champ d'application des dispositions de la Convention-cadre concernant l'éducation et l'usage de langues minoritaires devrait être limité, au moyen d'une déclaration interprétative ou d'une réserve, aux langues nationales. Il a été également exigé que soit réservé le principe de la territorialité des langues. Ces réserves mises à part, les participants à la procédure de consultation considèrent généralement, à l'instar du Conseil fédéral, que le droit suisse satisfait aux exigences de la Convention-cadre et que sa ratification n'impose aucune modification de notre ordre juridique interne.

2 Partie spéciale

Outre son préambule, qui explique les raisons pour lesquelles elle a été élaborée, la Convention-cadre comprend cinq titres. Les dispositions du Titre I énoncent certains principes généraux. Le Titre II, qui constitue le corps normatif de la Convention, contient une série de principes spécifiques. Le Titre III réunit diverses dispositions concernant l'interprétation et l'application de la Convention-cadre. Enfin, suivent

des dispositions sur la surveillance de la mise en œuvre de la Convention-cadre (Titre IV) ainsi que les clauses finales qui s'inspirent du modèle valable pour les conventions et accords conclus au sein du Conseil de l'Europe.

21 Principes généraux

Le titre I de la Convention-cadre énonce certains principes généraux pouvant servir à interpréter les autres dispositions de fond de la Convention-cadre.

L'article premier spécifie que la protection des minorités nationales fait partie intégrante de la protection des droits de l'homme et, comme telle, constitue un domaine de la coopération internationale. La protection des minorités ne relève donc pas du domaine réservé des Etats.

L'article 2 prévoit que les dispositions de la Convention-cadre devront être appliquées de bonne foi, dans un esprit de compréhension et de tolérance ainsi que dans le respect des principes de bon voisinage, de coopération et de relations amicales. Ces principes sont inspirés de la Déclaration des Nations Unies relative aux principes de droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats³². Ils soulignent que la Convention-cadre se veut un instrument au service de la paix et de la stabilité internationale.

L'article 3, paragraphe 1, garantit à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit de choisir librement d'être traitée ou de ne pas être traitée comme telle. Il laisse ainsi à chaque personne concernée le droit de décider si elle souhaite ou non bénéficier de la protection de la Convention-cadre. Ce paragraphe n'implique cependant pas la liberté pour un individu de choisir arbitrairement d'appartenir à une quelconque minorité nationale. Sa formulation même («toute personne appartenant à une minorité nationale») met en évidence qu'il ne s'agit pas de reconnaître un droit de libre choix, mais que la volonté de s'identifier à une minorité nationale doit au contraire se rattacher à des éléments objectifs³³. L'article 3, paragraphe 1, prévoit en outre qu'aucun désavantage ne doit résulter ni du libre choix garanti par cette disposition ni de l'exercice des droits qui y sont liés. Cette disposition a pour but de s'assurer que la jouissance de ce libre choix ne fasse pas non plus l'objet d'atteintes indirectes. Le paragraphe 2 indique pour sa part que les droits et libertés découlant des principes énoncés dans la Convention-cadre peuvent être exercés individuellement ou en commun avec d'autres³⁴.

22 Les personnes appartenant en Suisse à des minorités nationales au sens de la Convention-cadre

Si le Titre I pose certains principes fondamentaux qui précisent les autres dispositions de la Convention-cadre, il ne contient aucune définition de la notion de «minorités nationales»³⁵. C'est donc aux Etats qu'il appartient de définir les groupes qu'ils souhaitent qualifier de minorités nationales au sens de la Convention-cadre.

³² Résolution 2625 (XXV) adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 24 octobre 1970.

³³ Boillat, Ph.: *op. cit.*, p. 1285.

³⁴ Cf. *supra*, chiffre 143.

³⁵ Voir *supra*, chiffre 142.

En fait, il ne s'agit pas d'une simple possibilité offerte aux Etats, mais au contraire d'un préalable nécessaire à la définition du champ d'application de la Convention-cadre et, partant, à sa mise en œuvre.

Une manière de procéder est de formuler lors de la ratification de la Convention-cadre une déclaration suppléant à l'absence de définition³⁶. Compte tenu des résultats de la procédure de consultation des cantons, des partis politiques et des milieux intéressés, le Conseil fédéral propose de faire lors de la ratification la déclaration suivante:

Constituent en Suisse des minorités nationales au sens de la présente Convention-cadre les groupes de personnes qui sont numériquement inférieurs au restant de la population du pays ou d'un canton, sont de nationalité suisse, entretiennent des liens anciens, solides et durables avec la Suisse et sont animés de la volonté de préserver ensemble ce qui fait leur identité commune, notamment leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue.

Cette déclaration reprend des éléments de la définition du concept de «minorité nationale» figurant dans l'article 1^{er} du projet de protocole additionnel de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe du 1^{er} février 1993. Elle s'inspire aussi de l'article 2, paragraphe 1, du projet de Convention européenne pour la protection des minorités du 4 mars 1991 élaboré par la Commission européenne pour la démocratie par le droit³⁷. La définition retenue correspond ainsi à la conception de la notion de «minorité nationale» prévalant dans la majorité des autres pays européens.

³⁶ Parmi les Etats ayant déjà ratifié la Convention-cadre, certains ont utilisé cette voie (Allemagne, Danemark, Estonie et Macédoine). Les déclarations faites à ce jour ont la teneur suivante: – Allemagne: «La Convention-cadre ne contient aucune définition de la notion de minorités nationales. Par conséquent, il appartient à chaque Partie contractante de déterminer les groupes auxquels elle s'appliquera après la ratification. En République fédérale d'Allemagne, sont considérés comme minorités nationales les Danois de nationalité allemande et les membres du peuple sorabe de nationalité allemande. La Convention-cadre sera également appliquée aux groupes ethniques résidant traditionnellement en Allemagne, à savoir les Frisons de nationalité allemande et les Sintis et Romas de nationalité allemande»; – Danemark: «En relation avec le dépôt de l'instrument de ratification par le Danemark de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, il est déclaré par la présente que la Convention-cadre s'appliquera à la minorité allemande dans le Jutland méridional, faisant partie du Royaume du Danemark»; – Estonie: «La République d'Estonie entend le terme «minorités nationales», qui n'est pas défini dans la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, comme suit: sont considérés comme «minorité nationale» les citoyens d'Estonie qui 1) résident sur le territoire de l'Estonie; 2) maintiennent des liens de longue date, fermes et durables avec l'Estonie; 3) sont distincts des Estoniens de par leurs caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques; 4) sont motivés par le souci de préserver ensemble leurs traditions culturelles, leur religion ou leur langue, qui constituent la base de leur identité commune»; – Macédoine: «La République de Macédoine déclare que: 1) Le terme «minorité nationale» utilisé dans la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales est considéré comme étant identique au terme «nationalités» utilisé dans la Constitution et les lois de la République de Macédoine; 2) Les dispositions de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales seront appliquées aux minorités nationales albanaise, turque, vlach, rom et serbe, vivant sur le territoire de la République de Macédoine». Le Luxembourg a formulé une déclaration lors de la signature de la Convention-cadre, dont la teneur est la suivante: «Le Grand-Duché du Luxembourg entend par «minorité nationale» au sens de la Convention-cadre, un groupe de personnes installées depuis de nombreuses générations sur son territoire, qui ont la nationalité luxembourgeoise et qui ont conservé des caractéristiques distinctes du point de vue ethnique et linguistique. Sur la base de cette définition, le Grand-Duché du Luxembourg est amené à constater qu'il n'existe pas de «minorité nationale» sur son territoire».

³⁷ Cf. *supra*, chiffre 142.

Il ressort de cette définition que la Convention-cadre pourra être appliquée en Suisse aux minorités linguistiques nationales, mais aussi à d'autres groupes minoritaires de la population suisse, comme les membres de la communauté juive ou les gens du voyage.

23 Principes spécifiques

Le Titre II de la Convention-cadre, qui est le plus long, contient des principes qui couvrent un large éventail de domaines spécifiques.

23.1 Droit à l'égalité de traitement et prohibition de la discrimination (art. 4)

L'article 4, paragraphe 1, énonce, de façon classique, le droit à l'égalité devant la loi et le principe de non-discrimination. Le paragraphe 2 souligne que la promotion de l'égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité peut exiger l'adoption de mesures spéciales qui tiennent compte des conditions spécifiques des intéressés. Ces mesures doivent être conformes au principe de proportionnalité, qui exige notamment qu'elles n'aient pas une durée plus longue ou une portée plus large que nécessaire pour atteindre l'objectif de l'égalité pleine et effective³⁸. Le paragraphe 3 précise que les mesures évoquées au paragraphe 2 ne doivent pas être considérées comme contrevenant aux principes d'égalité et de non-discrimination. Cette disposition vise à assurer aux personnes appartenant à des minorités nationales une égalité effective.

Les buts de cette disposition de la Convention-cadre sont en principe couverts par l'article 4, 1^{er} alinéa, de la constitution fédérale (cst.), qui dispose que tous les Suisses sont égaux devant la loi. L'obligation d'assurer l'égalité devant la loi interdit à l'Etat de prendre des décisions «en considération de la personne» ou qui privilégient ou discriminent certaines personnes ou groupes de personnes. Il n'en découle cependant pas une obligation d'assurer un traitement rigoureusement égalitaire. Des inégalités de traitement sont possibles, mais à condition qu'elles soient objectivement fondées. Parfois, l'obligation d'assurer une égalité effective devant la loi exige même de telles inégalités³⁹. Le Tribunal fédéral considère que le principe de l'égalité devant la loi est violé lorsque des situations identiques ne sont pas traitées de la même manière, conformément à leur similitude, ou que des situations différentes ne sont pas traitées d'une manière différente, conformément à leur caractère différent⁴⁰. Il en découle qu'une inégalité de traitement positive – c'est-à-dire des mesures spécifiques prises en faveur de groupes particulièrement défavorisés et destinées à corriger une discrimination ancienne ou actuelle – est non seulement licite du point de vue du droit constitutionnel, mais qu'elle peut s'imposer en certaines circonstances⁴¹.

³⁸ Rapport explicatif, § 39.

³⁹ Müller, J.-P.: *Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung*, Berne, 1991, p. 214.

⁴⁰ Cf. parmi d'autres ATF 110 la 13 et les renvois.

⁴¹ Cf. Message du Conseil fédéral du 2 mars 1992 concernant l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la révision y relative du droit pénal, chiffre 521, FF 1992 III 265 ss.

Bien que sa formulation soit restrictive, l'article 4 cst. s'adresse, selon la doctrine et la jurisprudence, non seulement aux autorités chargées d'appliquer le droit, mais également au législateur⁴². Cependant, vu le caractère relativement abstrait de la formule du Tribunal fédéral concernant l'égalité de traitement, le législateur dispose encore d'une grande latitude dans l'élaboration des lois.

L'égalité devant la loi et l'interdiction de la discrimination découlent également en Suisse d'autres instruments internationaux (CEDH, Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme⁴³, Convention de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale⁴⁴).

23.2 Conservation et développement de la culture, absence d'assimilation forcée (art. 5)

Cet article vise essentiellement à assurer que les personnes appartenant à des minorités nationales puissent conserver et développer leur culture, mais aussi préserver les éléments essentiels de leur identité que sont leur religion, leur langue, leurs traditions et leur patrimoine culturel.

Le paragraphe 1 consacre l'obligation de promouvoir les conditions nécessaires à la réalisation de cet objectif. S'il énumère la religion, la langue, les traditions et le patrimoine culturel comme des éléments essentiels de l'identité d'une minorité nationale, il n'implique pas que la simple existence de différences ethniques, culturelles, linguistiques ou religieuses crée nécessairement des minorités nationales⁴⁵. En outre, la référence aux «traditions» n'implique pas l'approbation ni l'acceptation de pratiques contraires au droit national ou aux normes internationales. Les pratiques traditionnelles trouvent en effet leurs limites dans le respect de l'ordre public⁴⁶.

Le paragraphe 2 a pour objet de protéger les personnes appartenant à des minorités nationales de toute assimilation forcée. Il n'interdit pas l'assimilation volontaire et n'empêche pas non plus les Etats parties de prendre des mesures dans le cadre d'une politique générale d'intégration⁴⁷.

La politique culturelle et linguistique relève, chez nous, essentiellement de la compétence des cantons. Le nouvel article 116, 2^e alinéa, cst., prévoit que les cantons doivent encourager la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques. Cette obligation s'adresse cependant aussi à la Confédération. L'élaboration d'une loi fédérale à ce sujet est prévue au programme de la législature 1995–1999⁴⁸. Ce programme prévoit également l'adoption d'une loi fédérale sur les langues officielles. L'article 116, 3^e alinéa, indique par ailleurs explicitement que la Confédération est habilitée à soutenir les mesures prises par les Grisons et le Tessin en faveur des langues rhéto-romanche et italienne. La loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les aides financières pour la sauvegarde et la promotion de la langue et de la culture romanche et italienne et son ordonnance d'exécution, entrées en vigueur le 1^{er} août 1996, constituent les bases légales permettant à la Confédération de soutenir

⁴² Müller, G. in: Commentaire de la Constitution fédérale, art. 4, n° 30; Häffliger, A.: *Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich*, Berne, 1985, p. 60 ss.

⁴³ RS 0.103.1 et 0.103.2

⁴⁴ RS 0.104

⁴⁵ Rapport explicatif, § 43.

⁴⁶ *Ibid.*, § 44. Cf. aussi les articles 20 et 21 de la Convention-cadre.

⁴⁷ *Ibid.*, §§ 45–46.

⁴⁸ FF 1996 II 352.

les mesures envisagées par les deux cantons concernés⁴⁹. Mention peut être faite également dans ce contexte des contributions de la Confédération en faveur des programmes d'échanges culturels, versées par l'intermédiaire de la fondation Pro Helvetia.

23.3 Mesures en faveur de la tolérance (art. 6)

Aux termes de l'article 6, paragraphe 1, les Etats parties s'engagent à veiller à promouvoir l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel, ainsi qu'à prendre des mesures efficaces pour favoriser le respect et la compréhension mutuels ainsi que la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire. L'éducation, la culture et les médias sont mentionnés spécifiquement parce qu'ils sont considérés comme présentant un intérêt particulier pour la réalisation de ces objectifs. Des dispositions spécifiques leur sont du reste consacrées dans la Convention-cadre. Le paragraphe 2 comporte l'obligation de prendre toutes les mesures appropriées pour protéger les personnes qui pourraient être victimes de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence, en raison de leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse.

Cette disposition correspond aux exigences découlant des articles 6 et 7 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, en vigueur pour la Suisse depuis le 29 décembre 1994. Dans son message du 2 mars 1992 relatif à cette convention, le Conseil fédéral a établi un catalogue non exhaustif des mesures existantes visant à favoriser la compréhension mutuelle entre les communautés établies dans notre pays⁵⁰. Suite à cette adhésion, le Conseil fédéral a décidé, le 23 août 1995, de créer une Commission fédérale contre le racisme, qui a notamment des activités de sensibilisation et de prévention. S'agissant des mesures en vue de la protection de ceux qui pourraient être victimes de menaces ou d'actes de discrimination ou de violence, il convient de rappeler que la Suisse dispose, depuis le 1^{er} janvier 1995, de dispositions pénales réprimant certains actes ou propos discriminatoires envers des personnes ou des groupes de personnes en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse⁵¹.

23.4 Libertés de réunion pacifique, d'association, d'expression, de pensée, de conscience et de religion (art. 7, 8 et 9)

Les articles 7, 8 et 9 de la Convention-cadre reprennent certaines libertés fondamentales protégées par la CEDH. Cette inclusion s'explique par le souci d'assurer une approche plus complète et par le fait que la Convention-cadre est également ouverte aux Etats non membres du Conseil de l'Europe⁵². Les droits mentionnés aux articles 7 à 9 ont de fait une importance particulière pour les personnes appartenant à des minorités nationales.

L'article 9 contient des principes importants en matière de non-discrimination dans l'accès aux médias. Le paragraphe 4 de cette disposition concrétise les dispositions pertinentes de la CEDH en demandant aux Parties contractantes de veiller, dans le

⁴⁹ RS 441.3

⁵⁰ FF 1992 III 265 ss, chiffre 81.

⁵¹ Article 261^{nc} du code pénal (RS 311.0) et article 171c du code pénal militaire (RS 321.0).

⁵² Rapport explicatif, § 25.

cadre de leur système législatif, à adopter des mesures adéquates pour faciliter l'accès des minorités nationales aux médias, pour promouvoir la tolérance et permettre le pluralisme culturel. Cette disposition explicite ainsi, dans le domaine important des médias, l'article 6 de la Convention-cadre.

En Suisse, la loi fédérale du 21 juin 1991⁵³ sur la radio et la télévision précise, à l'article 3, relatif au mandat des sociétés de radio et télédiffusion, que la pluralité culturelle et linguistique du pays doit être prise en considération, de même que la promotion de la compréhension entre les peuples. Ces principes sont repris dans les concessions octroyées aux entreprises de radio-télédiffusion. Si dans les faits la Société suisse de radio et télédiffusion (SSR) est responsable de ses programmes, elle est néanmoins au bénéfice d'une concession de diffusion qui lui prescrit des responsabilités d'intérêt général. De façon générale, les principes contenus dans les articles 7 à 9 de la Convention-cadre correspondent aux droits protégés en vertu de la constitution fédérale, de la CEDH ou du Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁵⁴.

23.5 Garanties en matière linguistique

Les articles 10, 11, 13 et 14 de la Convention-cadre contiennent des principes relatifs à divers aspects de la liberté linguistique. Compte tenu de leur importance, il convient d'analyser le contenu et la portée de chacun d'eux, avant d'indiquer le contenu de la déclaration que le Conseil fédéral, sur la base des résultats de la procédure de consultation, se propose de faire.

23.51 Utilisation de la langue minoritaire (art. 10)

23.511 Utilisation de la langue minoritaire dans les relations entre individus et avec les autorités administratives (par. 1 et 2)

Le paragraphe 1 énonce un principe fondamental de la protection des personnes appartenant à des minorités nationales: le droit d'utiliser librement et sans entrave sa langue minoritaire, en privé comme en public, oralement et par écrit. L'utilisation de la langue minoritaire constitue pour les personnes appartenant à des minorités nationales l'un des principaux moyens d'affirmer et de préserver leur identité. Elle est aussi un moyen pour elles d'exercer leur liberté d'expression. Les termes «en public» signifient, par exemple, sur la place publique, à l'extérieur, ou en présence d'autres personnes, mais ne visent pas les relations avec les autorités publiques, objet du paragraphe 2 de la disposition⁵⁵.

Le paragraphe 2 prévoit que les Etats parties s'efforceront d'assurer, dans la mesure du possible, des conditions qui permettent aux personnes appartenant aux minorités nationales d'utiliser la langue minoritaire dans leurs rapports avec les autorités administratives. Ce principe est subordonné à la réunion de plusieurs conditions cumulatives: aire géographique d'implantation substantielle ou traditionnelle d'une minorité nationale, demande provenant de personnes appartenant à cette minorité, besoin réel. Au vu des difficultés d'ordre financier, administratif et technique que

53 RS 784.40

54 RS 0.103.2

55 Rapport explicatif, § 63.

peut causer l'application de ce principe, la disposition a été délibérément libellée de façon très souple, laissant une marge d'appréciation importante aux autorités nationales. Cet engagement des Etats parties relatif à l'usage des langues minoritaires n'affecte en rien le statut de la ou des langues officielles du pays⁵⁶. Par ailleurs, c'est intentionnellement que la Convention-cadre ne définit pas les «aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales» afin de tenir compte des situations particulières des Parties concernées⁵⁷.

En Suisse, la liberté de la langue est reconnue par le Tribunal fédéral en tant que droit constitutionnel non écrit depuis 1965⁵⁸. Elle découle également, du moins en partie, de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁵⁹. La liberté de la langue est une condition d'exercice d'autres libertés, en particulier de la liberté d'expression, de la liberté de la presse et des droits politiques. Elle garantit l'usage de la langue maternelle aussi bien oralement que par écrit⁶⁰.

La liberté de la langue s'applique en premier lieu aux relations interindividuelles. Les relations strictement privées forment le noyau dur de la liberté qui est protégé contre toute ingérence des autorités. Des restrictions peuvent être apportées lorsqu'il s'agit de régler la sphère publique des relations entre particuliers, mais seulement aux conditions cumulatives de l'existence d'une base légale, d'un intérêt public prépondérant et du respect du principe de proportionnalité. Considérée sous cet angle, la liberté de la langue appartient à tout individu, quelle que soit la langue dans laquelle il s'exprime (et non seulement aux personnes appartenant à des minorités). La protection ainsi offerte par l'ordre juridique suisse va au-delà de ce qu'exige la Convention-cadre.

La liberté de la langue donne d'une part le droit aux individus d'utiliser leur langue dans les rapports avec l'Etat et, d'autre part, le droit à l'enseignement de et dans leur langue maternelle. Ce droit est limité par les principes régissant l'usage des langues officielles au niveau cantonal et fédéral. Le Tribunal fédéral admet que des restrictions, fondées sur le principe de la territorialité des langues, soient apportées dans de tels cas à la liberté de la langue⁶¹.

⁵⁶ *Ibid.*, § 66.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ ATF 91 I 480.

⁵⁹ Kälin, W., Malinverni, G. & Novak, M.: *La Suisse et les Pactes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme*, Helbing & Lichtenhahn, Bâle, 1991, p. 44 et 45 et 214 ss.

⁶⁰ ATF 116 Ia 346.

⁶¹ Cf. ATF 106 Ia 302, 121 I 196 et arrêt non publié 2 P.179/1996 du 22.1.97. La liberté de la langue et le principe de territorialité ont fait l'objet de discussions importantes lors de la révision de l'article 116 de la constitution (BO E 1992, p. 1057 ss; BO N 1993, p. 1559 ss). Sur les propositions du Conseil fédéral pour la réforme de la constitution, voir le message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I 163. Dans la doctrine, voir notamment Malinverni, G.: «Liberté de la langue», in: *Commentaire de la Constitution fédérale*; Morand, CH.-A.: «Liberté de la langue et principe de territorialité: Variations sur un thème encore méconnu», *RDS*, 1993, vol. 112, p. 20 ss; Malinverni, G.: «La protection des minorités en Suisse», 4^e Colloque juridique international sur les «Minorités et organisation institutionnelle», Moncton, 22-27 septembre 1996; Wyss, M.P., «Das Sprachenrecht der Schweiz nach der Revision von Art. 116 BV», *RDS*, 1997, vol. 116, p. 141 ss.

23.512 **Garanties relatives à l'usage d'une langue en matière pénale (par. 3)**

L'article 10, paragraphe 3, vise 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 (qui n'est pas nécessairement la langue minoritaire), des raisons de son arrestation, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre elle, et le droit de se défendre dans cette langue. Ce paragraphe reflète la substance des articles 5 et 6 CEDH et de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Lors de la ratification de la CEDH, la Suisse a formulé une déclaration interprétative (qui doit être considérée en fait comme une réserve⁶²). Celle-ci indique que la gratuité des frais d'interprète ne libère pas définitivement le bénéficiaire du paiement des frais qui en résultent⁶³. La validité de cette réserve est contestée⁶⁴. Le Conseil fédéral est d'avis que l'engagement résultant de l'article 10, paragraphe 3, de la Convention-cadre doit être accepté aujourd'hui sans réserve.

23.52 **Usage du patronyme et rédaction des indications géographiques dans la langue minoritaire (art. 11)**

L'article 11, paragraphe 1, engage les Parties à reconnaître le droit de toute personne appartenant à une minorité nationale d'utiliser son nom (ou son patronyme) et ses prénoms dans la langue minoritaire ainsi que le droit à leur reconnaissance officielle, selon les modalités prévues par leur système juridique. Il a pour but principal d'éviter que des personnes soient contraintes d'abandonner leur nom ou que celui-ci soit modifié de force par les autorités du seul fait qu'il s'agit de personnes appartenant à des minorités nationales, comme cela s'est produit par le passé dans certains pays.

En vertu du paragraphe 2 de l'article 11, les personnes appartenant à des minorités nationales doivent se voir reconnaître le droit de présenter dans leur langue minoritaire des enseignes, inscriptions et autres informations de caractère privé exposées à la vue du public. Ce droit, qui découle en Suisse de la liberté de la langue, n'empêche pas les Etats parties de prévoir que de telles inscriptions doivent aussi

⁶² Voir Rapport de gestion 1988, DFAE, Direction du droit international public, ch. IV, p. 48.

⁶³ RS 0.101. Une réserve de contenu similaire a été faite lors de l'adhésion en 1992 au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (RS 0.103.2).

⁶⁴ Les considérants de l'arrêt Weber de la Cour européenne des droits de l'homme du 22 mai 1990 (Série A, vol. 177) laissent supposer que cette déclaration se heurte au principe posé par l'article 64, paragraphe 2, CEDH, qui veut qu'une réserve soit accompagnée d'un «bref exposé de la loi en cause». Le Tribunal fédéral s'est interrogé ouvertement sur la validité de cette réserve de la Suisse (arrêt du 17 décembre 1991, G.F. c/ Cour de Justice du canton de Genève, publié partiellement in: *RSDIE*, 1992/2, p. 486 ss). Voir aussi Villiger, M. E., *Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention*, Schulthess, Zurich, 1993, p. 26, n° 37.

être rédigées dans la ou les langues officielles du pays⁶⁵. L'expression «de caractère privé» se réfère à tout ce qui ne revêt pas un caractère officiel⁶⁶.

Le paragraphe 3 vise à encourager la possibilité d'utiliser aussi la langue minoritaire pour des dénominations locales, des noms de rue et autres indications topographiques destinées au public. Les Etats parties peuvent mettre en oeuvre cette disposition en tenant dûment compte de leurs conditions spécifiques et de leur système législatif⁶⁷. De plus, la Convention-cadre n'engage guère les Etats qu'à s'efforcer d'utiliser les dénominations traditionnelles dans la langue minoritaire, et encore aux seules conditions que l'on se trouve dans une région traditionnellement habitée par un nombre substantiel de personnes appartenant à une minorité nationale et qu'il y ait une demande suffisante. Les conditions restrictives dans lesquelles est formulé ce principe s'expliquent par le caractère très sensible de son application dans certains Etats d'Europe centrale et orientale⁶⁸.

23.53 **Droit d'apprendre la langue minoritaire et de créer des institutions à cet effet (art. 14, par. 1, et art. 13)**

Aux termes de l'article 14, paragraphe 1, les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'apprendre sa langue. Un tel engagement constitue l'un des principaux moyens pour ces personnes d'affirmer et de préserver leur identité. Se trouvant au coeur du principe de la liberté de la langue et dans la mesure où elle n'implique aucune obligation positive de la part de l'Etat, cette disposition ne souffre aucune exception.

Ce droit est protégé en Suisse par la liberté de la langue. Il l'est aussi, à tout le moins dans une certaine mesure, par la CEDH et le Pacte relatif aux droits civils et politiques.

Quant à l'article 13, il demande aux Etats parties, dans le cadre de leur système éducatif, de reconnaître aux personnes appartenant à des minorités nationales le droit de créer et de gérer leurs propres établissements privés d'enseignement et de formation. Le paragraphe 2 de cette disposition précise expressément que l'exercice de ce droit n'implique aucune obligation financière pour les Etats parties.

En Suisse, la création d'écoles et d'institutions d'enseignement privées peut être rattachée notamment aux libertés de la langue, d'expression, d'association, de conscience et de croyance (art. 49 cst.), voire le cas échéant à la liberté du commerce et de l'industrie (art. 31 cst.). Elle est toutefois soumise à un contrôle des autorités civiles, qui s'exerce par l'octroi de l'autorisation d'ouverture et d'exploitation de ces établissements et par la reconnaissance des diplômes (voir notamment l'art. 27, 2^e al., cst.). Ce contrôle vise essentiellement à assurer que le contenu et la qualité de l'enseignement correspondent aux standards requis et qu'il n'y ait pas d'atteinte à

⁶⁵ Rapport explicatif, § 69. Dans un cas d'espèce, le Tribunal fédéral a jugé que le refus d'autoriser une enseigne commerciale en italien dans une commune du canton des Grisons à majorité romanche n'est pas contraire à la liberté de la langue (ATF 116 Ia 345). Une telle réglementation restreignant la liberté de la langue ne paraît pas devoir être d'emblée exclue, mais elle est conditionnée à l'existence d'un intérêt public, au respect du principe de la proportionnalité ainsi qu'à une pesée des intérêts en présence. Cf. Malinverni, G., *op. cit.*, p. 20. Voir aussi *supra*, chiffre 23.511.

⁶⁶ Rapport explicatif, § 69.

⁶⁷ *Ibid.*, § 70.

⁶⁸ Boillat, Ph.: *op. cit.*, p. 1288, note 22.

des droits fondamentaux ni à la personnalité des élèves. De telles réglementations sont compatibles avec la Convention-cadre. Le Rapport explicatif indique expressément que l'engagement contenu à l'article 13 s'entend sous réserve de la réglementation applicable au système éducatif et il précise que les établissements privés pourront être soumis aux mêmes contrôles que les autres établissements, notamment en ce qui concerne la qualité de l'enseignement⁶⁹.

23.54 Enseignement de la langue minoritaire ou dans cette langue (art. 14, par. 2 et 3)

L'article 14, paragraphe 2, concerne l'enseignement à la fois *de* et *dans* la langue minoritaire. Tenant compte des éventuelles difficultés d'ordre financier, administratif et technique de l'enseignement de ou dans la langue minoritaire, il a été libellé de façon très souple et laisse une marge d'appréciation importante aux Etats parties. L'obligation de s'efforcer d'assurer un tel enseignement dépend de plusieurs éléments. Il faut notamment que l'on se trouve dans une aire géographique d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales et qu'il existe une demande suffisante à cet effet. En tout état de cause, la formule «*dans la mesure du possible*» signifie que cet enseignement dépend des moyens disponibles de la collectivité concernée⁷⁰. Le paragraphe 3 précise que cette disposition sera mise en oeuvre sans préjudice de l'apprentissage de la langue officielle ni de l'enseignement dans cette langue.

En Suisse, le principe de la territorialité des langues pose des limites à la possibilité de recevoir un enseignement dans sa langue maternelle⁷¹. Le Tribunal fédéral n'en rattache pas moins cette possibilité à la liberté de la langue⁷².

23.55 Portée pour la Suisse des principes applicables aux libertés linguistiques

Il ressort de ce qui précède que, la Convention-cadre renferme diverses dispositions en matière linguistique. Au cours de la procédure de consultation des cantons et autres milieux intéressés, certains participants ont souhaité qu'une réserve ou qu'une déclaration soit formulée par notre pays en référence aux règles régissant l'usage des langues officielles ou au principe de la territorialité des langues. Il convient d'examiner l'opportunité d'une telle réserve ou déclaration.

Parmi les dispositions de la Convention-cadre relatives aux questions linguistiques, celles qui concernent l'usage de la langue dans les relations entre particuliers sont formulées en des termes plus absolus. Tel est le cas, en particulier, des articles 10, paragraphe 1, 11, paragraphes 1 et 2, et 14, paragraphe 1. Ces dispositions sont déjà couvertes en Suisse par la liberté de la langue, qui est reconnue par le Tribunal fédéral comme un droit constitutionnel non écrit. Ni la garantie actuelle découlant du droit constitutionnel non écrit, ni la Convention-cadre n'excluent cependant que des restrictions soient apportées à la liberté de la langue lorsqu'il s'agit de relations entre individus relevant de la sphère publique (enseignement, publicité, enseignes com-

⁶⁹ Rapport explicatif, § 72.

⁷⁰ *Ibid.*, § 75.

⁷¹ ATF 91 I 486; 100 Ia 302; 122 I 236.

⁷² ATF 122 I 236.

merciales, etc.). Ces mesures doivent toutefois respecter les conditions usuelles en matière de restriction des droits fondamentaux, à savoir l'existence d'une base légale et d'un intérêt public prépondérant ainsi que le respect du principe de proportionnalité.

Lorsque la Convention-cadre pose des principes qui peuvent impliquer des obligations positives de l'Etat, elle utilise généralement des formulations très souples. Ainsi, les articles 10, paragraphe 2, 11, paragraphe 3, et 14, paragraphe 2, sont rédigés en des termes qui laissent aux autorités nationales une marge d'appréciation particulièrement large.

De l'avis du Conseil fédéral, les principes posés par la Convention-cadre en matière linguistique ne justifient pas la formulation d'une réserve⁷³. Au vu des résultats de la procédure de consultation, le Conseil fédéral propose néanmoins de faire lors de la ratification la déclaration suivante:

Les dispositions de la Convention-cadre régissant l'usage de la langue dans les rapports entre particuliers et autorités administratives sont applicables sans préjudice des principes observés par la Confédération et les cantons dans la détermination des langues officielles.

23.6 Mesures en faveur de la tolérance dans le domaine de l'éducation et de la recherche (art. 12)

Cet article traduit, dans le domaine de l'enseignement et de la recherche, la philosophie des auteurs de la Convention-cadre, qui est de promouvoir l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel. Il complète en ce sens l'article 6, paragraphe 1, de la Convention-cadre. La promotion de la connaissance de la culture, de l'histoire, de la langue et de la religion des minorités nationales (par. 1), tout en favorisant les contacts entre élèves et enseignants de communautés différentes (par. 2), est l'un des moyens dont la Convention-cadre encourage la mise en œuvre en vue d'assurer un équilibre entre l'intérêt légitime des minorités nationales à conserver leur identité et le souci des Etats d'intégrer les personnes appartenant à ces minorités dans la société civile afin de renforcer ainsi la cohésion sociale⁷⁴. Enfin, le paragraphe 3 de l'article 12 engage les Etats à promouvoir l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation à tous les niveaux pour les personnes appartenant à des minorités nationales.

En Suisse, l'éducation et la formation sont en premier lieu l'affaire des cantons, qui s'efforcent, de diverses manières, de favoriser la compréhension et la tolérance entre les cultures et qui soutiennent de telles activités de la part de particuliers. La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique a souligné que l'école, à tous les niveaux, a le devoir de former les élèves au respect du prochain, à la tolérance entre groupes religieux, ethniques, sociaux et autres et à la paix entre les peuples⁷⁵. La Confédération soutient elle aussi, dans le cadre de sa politique de la jeunesse et par le biais de subventions, plusieurs actions dans ce domaine. L'action

⁷³ Il faut relever qu'à ce jour, aucun Etat n'a formulé de réserve à l'égard de la Convention-cadre.

⁷⁴ Boillat, Ph.: *op. cit.*, p. 1288.

⁷⁵ Message du Conseil fédéral du 2 mars 1992 concernant l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la révision y relative du droit pénal, chiffre 81, FF 1992 III 265 ss.

déployée à ce jour par les communes, les cantons et la Confédération est conforme aux principes de l'article 12 de la Convention-cadre et mérite d'être poursuivie.

23.7 Participation des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques (art. 15)

Aux termes de l'article 15 de la Convention-cadre, les Parties s'engagent à créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles qui les concernent.

Le système fédéraliste que connaît la Suisse assure la représentation au sein des institutions fédérales des minorités établies dans une région déterminée et confère une autonomie organisationnelle aux cantons et aux communes. Il représente donc un moyen privilégié de satisfaire aux objectifs de l'article 15 de la Convention-cadre⁷⁶. Pour assurer la participation aux affaires publiques de l'ensemble des minorités nationales, que celles-ci soient ou non implantées dans une région déterminée, d'autres moyens peuvent et doivent être utilisés. Il est important, par exemple, de consulter ou d'associer les organisations représentatives des différentes minorités nationales à l'élaboration des projets législatifs qui les concernent.

23.8 Remaniements territoriaux et déplacements de population (art. 16)

L'article 16 prohibe les mesures qui, en modifiant les proportions relatives de la population dans les aires géographiques où résident des personnes appartenant à des minorités nationales, visent à porter atteinte aux droits et libertés découlant de la Convention-cadre. A titre d'exemples de telles mesures, on peut citer l'expropriation, l'expulsion ou la modification des limites des circonscriptions administratives en vue de limiter la jouissance de ces droits et libertés.

Cet article constitue une condamnation claire de toute politique d'«épuration ethnique». On rappellera également qu'en vertu de l'article 6, paragraphe 2, les Etats doivent prendre toutes mesures appropriées pour protéger les personnes victimes de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence.

23.9 Contacts internationaux des personnes appartenant à des minorités nationales et participation aux travaux d'ONG (art. 17)

Cet article contient deux engagements importants pour le maintien et le développement de la culture des personnes appartenant à des minorités nationales et pour la sauvegarde de leur identité, telle qu'elle est envisagée par l'article 5 de la Convention-cadre. Le 1^{er} paragraphe prévoit que les Etats parties n'entraveront pas le droit

⁷⁶ Voir Malinverni, G.: «Fédéralisme et protection des minorités en Suisse», Commission européenne pour la démocratie par le droit, 8 octobre 1991, Doc. CDL (91) 21; Koller, A.: «Fédéralisme, régionalisme et protection des minorités», Rapport introductif présenté par le Ministre suisse de la justice à la Conférence des Ministres européens de la justice, Lugano, 22 juin 1993, Doc. MJU-RI (93)1.

des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir, librement et pacifiquement, des contacts au-delà des frontières nationales. Le 2^e paragraphe pose pour sa part le droit de participer aux activités des organisations non gouvernementales nationales ou internationales. Ces deux dispositions sont fondées pour une large part sur les paragraphes 32.4 et 32.6 du Document de la réunion de Copenhague de l'OSCE sur la dimension humaine⁷⁷. Elles ne font qu'explicitier des droits qui découlent des libertés d'expression et d'association, qui sont garanties en Suisse par le droit constitutionnel, la CEDH et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

23.10 Accords internationaux et coopération transfrontalière (art. 18)

L'article 18 encourage les Etats parties à conclure, là où des situations particulières le justifient, des accords bilatéraux et multilatéraux pour la protection des minorités nationales. Cette voie doit permettre aux Etats, en s'inspirant des principes de la Convention-cadre, de trouver des solutions «sur mesure» aux problèmes spécifiques rencontrés. Il s'agit là d'un moyen important pour apaiser ou pour éviter les différends entre Etats liés à la question des minorités nationales. Mention peut être faite, par exemple, des divers accords bilatéraux de coopération et de bon voisinage conclus ces dernières années par l'Allemagne et la Hongrie avec leurs voisins sur le territoire desquels se trouvent des minorités de langue allemande ou hongroise⁷⁸.

L'article 18 stimule également la coopération transfrontalière et correspond à cet égard à la politique du Conseil fédéral, telle qu'elle est définie dans son rapport du 7 mars 1994 sur la coopération transfrontalière et la participation des cantons à la politique étrangère⁷⁹.

23.11 Dérogations aux principes de la Convention-cadre (art. 19)

Cette disposition prévoit la possibilité, si nécessaire, d'apporter des limitations, des restrictions ou des dérogations. Si une obligation de la Convention-cadre a son pendant dans d'autres instruments internationaux, en particulier dans la CEDH, seules les limitations, restrictions ou dérogations prévues dans ces instruments sont permises. En revanche, lorsque une obligation de la Convention-cadre ne fait pas l'objet d'une disposition correspondante dans un autre instrument international, il est prévu d'appliquer par analogie les conditions de restrictions prévues à l'égard d'autres obligations, dans la mesure où elles sont pertinentes⁸⁰.

Les conditions de dérogations sont donc établies en recourant à d'autres instruments internationaux, en particulier à la CEDH. Celle-ci prévoit que toute limitation ou restriction des droits garantis doit, en principe, être prévue par la loi et constituer une mesure nécessaire, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé, de la morale publics ou à la protection des droits et libertés d'autrui (cf. par exemple l'art. 8, par. 2, CEDH). Des dérogations à certains

⁷⁷ Cf. *supra*, chiffre 122.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ FF 1994 II 604.

⁸⁰ Rapport explicatif, paragraphe 88.

droits garantis sont également possibles en cas de guerre ou de danger public menaçant la vie de la Nation (art. 15 CEDH). Enfin, les restrictions admissibles ne peuvent être appliquées que dans le but pour lequel elles ont été prévues (art. 18 CEDH).

24 Interprétation et application de la Convention-cadre

Le Titre III contient les dispositions relatives à l'interprétation et à l'application de la Convention-cadre (art. 20 à 23).

Selon l'article 20, dans l'exercice des droits découlant des principes de la Convention-cadre, les personnes appartenant à des minorités nationales doivent respecter la législation nationale et les droits d'autrui. L'article 21 étend cette prescription au domaine du droit international. Il précise que la Convention-cadre ne confère aux individus aucun droit de se livrer à des activités ou d'accomplir des actes contraires aux principes fondamentaux du droit international.

L'article 22, qui s'inspire de l'article 60 de la CEDH, réserve l'application de textes nationaux ou internationaux sur les droits de l'homme qui seraient plus favorables aux personnes protégées. L'article 23 précise par ailleurs que la Convention-cadre ne modifie pas les droits et libertés consacrés par la CEDH.

25 Mécanisme de contrôle

Le Titre IV de la Convention-cadre institue un mécanisme de contrôle destiné à surveiller sa mise en œuvre par les Etats parties.

La responsabilité d'assurer le contrôle de la mise en œuvre de la Convention-cadre incombe au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (art. 24). Les Etats sont tenus de soumettre à ce dernier un rapport initial un an après l'entrée en vigueur de la Convention-cadre, puis sur une base périodique ou à la demande du Comité des Ministres (art. 25). L'attribution du contrôle de la Convention-cadre à un organe politique, le Comité des Ministres, plutôt qu'à un comité d'experts indépendants est sans doute une faiblesse de la Convention-cadre. Il est prévu cependant que le Comité des Ministres se fasse assister d'un Comité consultatif qui effectuera le travail préparatoire d'évaluation des mesures nationales prises par les Etats parties. Le Comité des Ministres fixera la composition et le fonctionnement du Comité consultatif une année après l'entrée en vigueur de la Convention-cadre (art. 26).

Ni le mécanisme de requête étatique ni celui de la requête individuelle n'ont été retenus. En effet, certains principes contenus dans la Convention-cadre se prêtent difficilement à un mécanisme international de contrôle de type quasi-judiciaire comme celui qui est prévu pour la CEDH.

26 Dispositions finales

Les articles 27 à 32 ont pour objet les dispositions finales de la Convention-cadre et se fondent sur le modèle de clauses finales applicable aux conventions et accords conclus au sein du Conseil de l'Europe.

La Convention-cadre est ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe, mais aussi, sur invitation du Comité des Ministres, à celle d'autres Etats (art. 27 et 29). Cette dernière possibilité a été prévue essentiellement pour les Etats

de l'OSCE qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe⁸¹. Le nombre de ratifications ou d'adhésions nécessaires pour que la Convention-cadre entre en vigueur, nombre qui avait été fixé à douze (art. 28), a été atteint. La Convention-cadre entrera en vigueur le 1^{er} février 1998.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Conformément à une pratique constante du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, les frais de mise en oeuvre de la Convention-cadre seront mis à la charge des Etats membres du Conseil de l'Europe, dans le cadre du budget global de l'organisation.

La Suisse devra établir périodiquement un rapport sur les mesures qu'elle prend pour donner effet aux principes énoncés dans la Convention-cadre. Vu la situation précaire des finances fédérales, il n'est pas envisagé de renforcer le personnel de l'administration fédérale pour assumer la charge additionnelle de travail que constituera l'élaboration de tels rapports. Ainsi, la mise en oeuvre de la Convention-cadre n'aura pas d'incidence sur l'effectif du personnel de la Confédération. Elle n'entraînera pas non plus de charge financière nouvelle pour les cantons et les communes et elle n'aura pas d'effet sur l'état de leur personnel.

4 Programme de la législature

La ratification de la présente Convention-cadre est prévue dans le rapport sur le Programme de la législature 1995-1999⁸².

5 Relations avec le droit européen

Les relations avec le droit européen ont été examinées dans la partie générale de ce message⁸³. La CEDH ne contient aucune disposition explicitement consacrée à la protection des minorités. Elle prohibe néanmoins la discrimination des minorités nationales (art. 14). La Charte européenne des langues minoritaires et régionales constitue également un instrument pertinent en la matière, de même que les documents de l'OSCE, en particulier celui de la réunion de Copenhague sur la dimension humaine (juin 1990), dont le chapitre IV évoque en détail divers aspects de la protection des minorités nationales.

6 Constitutionnalité

Le projet d'arrêt fédéral approuvant la Convention-cadre se fonde sur l'article 8 de la constitution, qui donne à la Confédération la compétence de conclure des traités internationaux. La compétence de l'Assemblée fédérale découle de l'article 85, chiffre 5, cst.

⁸¹ Klebes, H.: *op. cit.*, p. 165 ss.

⁸² FF 1996 II 352.

⁸³ Cf. *supra*. chiffre 122.

La Convention-cadre peut être dénoncée en tout temps (art. 31). Elle ne prévoit pas l'adhésion à une organisation internationale et n'entraîne pas d'unification multilatérale du droit. L'arrêté fédéral que nous vous proposons d'adopter n'est donc pas sujet au référendum facultatif prévu à l'article 89, 3^e alinéa, cst.

39795

Arrêté fédéral relatif à la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 8 de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 19 novembre 1997¹,
arrête:

Article premier

¹ La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales du 1^{er} février 1995 est approuvée avec les déclarations suivantes:

- a. «Constituent en Suisse des minorités nationales au sens de la présente Convention-cadre les groupes de personnes qui sont numériquement inférieurs au restant de la population du pays ou d'un canton, sont de nationalité suisse, entretiennent des liens anciens, solides et durables avec la Suisse et sont animés de la volonté de préserver ensemble ce qui fait leur identité commune, notamment leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue».
- b. «Les dispositions de la Convention-cadre régissant l'usage de la langue dans les rapports entre particuliers et autorités administratives sont applicables sans préjudice des principes observés par la Confédération et les cantons dans la détermination des langues officielles».

² Le Conseil fédéral est autorisé à ratifier la Convention-cadre en formulant les déclarations mentionnées ci-dessus.

Art. 2

Le présent arrêté n'est pas sujet au référendum facultatif en matière de traités internationaux.

39795

¹ FF 1998 1033

Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

Texte original

Les Etats membres du Conseil de l'Europe et les autres Etats, signataires de la présente Convention-cadre,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun;

Considérant que l'un des moyens d'atteindre ce but est la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

Souhaitant donner suite à la Déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe adoptée à Vienne le 9 octobre 1993;

Résolus à protéger l'existence des minorités nationales sur leur territoire respectif;

Considérant que les bouleversements de l'histoire européenne ont montré que la protection des minorités nationales est essentielle à la stabilité, à la sécurité démocratique et à la paix du continent;

Considérant qu'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 d'exprimer, de préserver et de développer cette identité;

Considérant que la création d'un climat de tolérance et de dialogue est nécessaire pour permettre à la diversité culturelle d'être une source, ainsi qu'un facteur, non de division, mais d'enrichissement pour chaque société;

Considérant que l'épanouissement d'une Europe tolérante et prospère ne dépend pas seulement de la coopération entre Etats mais se fonde aussi sur une coopération transfrontalière entre collectivités locales et régionales respectueuse de la constitution et de l'intégrité territoriale de chaque Etat;

Prenant en compte la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et ses Protocoles;

Prenant en compte les engagements relatifs à la protection des minorités nationales contenus dans les conventions et déclarations des Nations Unies ainsi que dans les documents de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, notamment celui de Copenhague du 29 juin 1990;

Résolus à définir les principes qu'il convient de respecter et les obligations qui en découlent pour assurer, au sein des Etats membres et des autres Etats qui deviendront Parties au présent instrument, la protection effective des minorités nationales et des droits et libertés des personnes appartenant à ces dernières dans le respect de la prééminence du droit, de l'intégrité territoriale et de la souveraineté nationale;

Etant décidés à mettre en œuvre les principes énoncés dans la présente Convention-cadre au moyen de législations nationales et de politiques gouvernementales appropriées,

sont convenus de ce qui suit:

Titre I

Article 1

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 et, comme telle, constitue un domaine de la coopération internationale.

Article 2

Les dispositions de la présente Convention-cadre seront 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.

Article 3

¹ Toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit de choisir librement d'être traitée ou ne pas être traitée comme telle et aucun désavantage ne doit résulter de ce choix ou de l'exercice des droits qui y sont liés.

² 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.

Titre II

Article 4

¹ Les Parties s'engagent à garantir à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit à l'égalité devant la loi et à une égale protection de la loi. A cet égard, toute discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale est interdite.

² Les Parties s'engagent à adopter, s'il y a lieu, des mesures adéquates en vue de 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 celles appartenant à la majorité. Elles tiennent dûment compte, à cet égard, des conditions spécifiques des personnes appartenant à des minorités nationales.

³ Les mesures adoptées conformément au paragraphe 2 ne sont pas considérées comme un acte de discrimination.

Article 5

¹ 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 de préserver les éléments essentiels de leur identité, que sont leur religion, leur langue, leurs traditions et leur patrimoine culturel.

² Sans préjudice des mesures prises dans le cadre de leur politique générale d'intégration, les Parties s'abstiennent de toute politique ou pratique tendant à une assimilation contre leur volonté des personnes appartenant à des minorités nationales et protègent ces personnes contre toute action destinée à une telle assimilation.

Article 6

¹ Les Parties veilleront à promouvoir l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel, ainsi qu'à prendre des mesures efficaces pour favoriser le respect et la compréhension mutuels et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire, quelle que soit leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, notamment dans les domaines de l'éducation, de la culture et des médias.

² Les Parties s'engagent à prendre toutes mesures appropriées pour protéger les personnes qui pourraient être victimes de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence en raison de leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse.

Article 7

Les Parties veilleront à assurer à toute personne appartenant à une minorité nationale le respect des droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, à la liberté d'expression et à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

Article 8

Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit de manifester sa religion ou sa conviction, ainsi que le droit de créer des institutions religieuses, organisations et associations.

Article 9

¹ Les Parties s'engagent à reconnaître que le droit à la liberté d'expression de toute personne appartenant à une minorité nationale comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées dans la langue minoritaire, sans ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières. Dans l'accès aux médias, les Parties veilleront, dans le cadre de leur système législatif, à ce que les personnes appartenant à une minorité nationale ne soient pas discriminées.

² Le premier paragraphe n'empêche pas les Parties de soumettre à un régime d'autorisation, non discriminatoire et fondé sur des critères objectifs, les entreprises de radio sonore, télévision ou cinéma.

³ Les Parties n'entraveront pas la création et l'utilisation de médias écrits par les personnes appartenant à des minorités nationales. Dans le cadre légal de la radio sonore et de la télévision, elles veilleront, dans la mesure du possible et compte tenu des dispositions du premier paragraphe, à accorder aux personnes appartenant à des minorités nationales la possibilité de créer et d'utiliser leurs propres médias.

⁴ Dans le cadre de leur système législatif, les Parties adopteront des mesures adéquates pour faciliter l'accès des personnes appartenant à des minorités nationales aux médias, pour promouvoir la tolérance et permettre le pluralisme culturel.

Article 10

¹ Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'utiliser librement et sans entrave sa langue minoritaire en privé comme en public, oralement et par écrit.

² Dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales, lorsque ces personnes en font la demande et que celle-ci répond à un besoin réel, les Parties s'efforceront d'assurer, dans la mesure du possible, des conditions qui permettent d'utiliser la langue minoritaire dans les rapports entre ces personnes et les autorités administratives.

³ 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.

Article 11

¹ Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'utiliser son nom (son patronyme) et ses prénoms dans la langue minoritaire ainsi que le droit à leur reconnaissance officielle, selon les modalités prévues par leur système juridique.

² Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit de présenter dans sa langue minoritaire des enseignes, inscriptions et autres informations de caractère privé exposées à la vue du public.

³ Dans les régions traditionnellement habitées par un nombre substantiel de personnes appartenant à une minorité nationale, les Parties, dans le cadre de leur système législatif, y compris, le cas échéant, d'accords avec d'autres Etats, s'efforceront, en tenant compte de leurs conditions spécifiques, de présenter les dénominations traditionnelles locales, les noms de rues et autres indications topographiques destinées au public, dans la langue minoritaire également, lorsqu'il y a une demande suffisante pour de telles indications.

Article 12

¹ Les Parties prendront, si nécessaire, des mesures dans le domaine de l'éducation et de la recherche pour promouvoir la connaissance de la culture, de l'histoire, de la langue et de la religion de leurs minorités nationales aussi bien que de la majorité.

² Dans ce contexte, les Parties offriront notamment des possibilités de formation pour les enseignants et d'accès aux manuels scolaires, et faciliteront les contacts entre élèves et enseignants de communautés différentes.

³ Les Parties s'engagent à promouvoir l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation à tous les niveaux pour les personnes appartenant à des minorités nationales.

Article 13

¹ Dans le cadre de leur système éducatif, les Parties reconnaissent aux personnes appartenant à une minorité nationale le droit de créer et de gérer leurs propres établissements privés d'enseignement et de formation.

² L'exercice de ce droit n'implique aucune obligation financière pour les Parties.

Article 14

¹ Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'apprendre sa langue minoritaire.

² Dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales, s'il existe une demande suffisante, les Parties s'efforceront d'assurer, dans la mesure du possible et dans le cadre de leur système éducatif, que les personnes appartenant à ces minorités aient la possibilité d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue.

³ Le paragraphe 2 du présent article sera mis en œuvre sans préjudice de l'apprentissage de la langue officielle ou de l'enseignement dans cette langue.

Article 15

Les Parties s'engagent à créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles les concernant.

Article 16

Les Parties s'abstiennent de prendre des mesures qui, en modifiant les proportions de la population dans une aire géographique où résident des personnes appartenant à des minorités nationales, ont pour but de porter atteinte aux droits et libertés découlant des principes énoncés dans la présente Convention-cadre.

Article 17

¹ Les Parties s'engagent à ne pas entraver le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir, librement et pacifiquement, des contacts au-delà des frontières avec des personnes se trouvant régulièrement dans d'autres Etats, notamment celles avec lesquelles elles ont en commun une identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, ou un patrimoine culturel.

² Les Parties s'engagent à ne pas entraver le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de participer aux travaux des organisations non gouvernementales tant au plan national qu'international.

Article 18

¹ Les Parties s'efforceront de conclure, si nécessaire, des accords bilatéraux et multilatéraux avec d'autres Etats, notamment les Etats voisins, pour assurer la protection des personnes appartenant aux minorités nationales concernées.

² Le cas échéant, les Parties prendront des mesures propres à encourager la coopération transfrontalière.

Article 19

Les Parties s'engagent à respecter et à mettre en œuvre les principes contenus dans la présente Convention-cadre en y apportant, si nécessaire, les seules limitations, restrictions ou dérogations prévues dans les instruments juridiques internationaux, notamment dans la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et ses Protocoles, dans la mesure où elles sont pertinentes pour les droits et libertés qui découlent desdits principes.

Titre III

Article 20

Dans l'exercice des droits et des libertés découlant des principes énoncés dans la présente Convention-cadre, les personnes appartenant à des minorités nationales respectent la législation nationale et les droits d'autrui, en particulier ceux des personnes appartenant à la majorité ou aux autres minorités nationales.

Article 21

Aucune des dispositions de la présente Convention-cadre ne sera interprétée comme impliquant pour un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte contraire aux principes fondamentaux du droit international et notamment à l'égalité souveraine, à l'intégrité territoriale et à l'indépendance politique des Etats.

Article 22

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.

Article 23

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.

Titre IV

Article 24

¹ Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe est chargé de veiller à la mise en œuvre de la présente Convention-cadre par les Parties contractantes.

² Les Parties qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe participeront au mécanisme de mise en œuvre selon des modalités à déterminer.

Article 25

¹ Dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente Convention-cadre à l'égard d'une Partie contractante, cette dernière transmet au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe des informations complètes sur les mesures législatives et autres qu'elle aura prises pour donner effet aux principes énoncés dans la présente Convention-cadre.

² Ultérieurement, chaque Partie transmettra au Secrétaire Général, périodiquement et chaque fois que le Comité des Ministres en fera la demande, toute autre information relevant de la mise en œuvre de la présente Convention-cadre.

³ Le Secrétaire Général transmet au Comité des Ministres toute information communiquée conformément aux dispositions du présent article.

Article 26

¹ Lorsqu'il évalue l'adéquation des mesures prises par une Partie pour donner effet aux principes énoncés par la présente Convention-cadre, le Comité des Ministres se fait assister par un comité consultatif dont les membres possèdent une compétence reconnue dans le domaine de la protection des minorités nationales.

² La composition de ce comité consultatif ainsi que ses procédures sont fixées par le Comité des Ministres dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente Convention-cadre.

Titre V

Article 27

La présente Convention-cadre est ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe. Jusqu'à la date de son entrée en vigueur, elle est aussi ouverte à la signature de tout autre Etat invité à la signer par le Comité des Ministres. Elle sera

soumise à ratification, acceptation ou approbation. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 28

¹ La présente Convention-cadre entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle douze Etats membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par la Convention-cadre conformément aux dispositions de l'article 27.

² Pour tout Etat membre qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par la Convention-cadre, celle-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

Article 29

¹ Après l'entrée en vigueur de la présente Convention-cadre et après consultation des Etats contractants, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pourra inviter à adhérer à la présente Convention-cadre, par une décision prise à la majorité prévue à l'article 20, paragraphe d, du Statut du Conseil de l'Europe, tout Etat non membre du Conseil de l'Europe qui, invité à la signer conformément aux dispositions de l'article 27, ne l'aura pas encore fait, et tout autre Etat non membre.

² Pour tout Etat adhérent, la Convention-cadre entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de dépôt de l'instrument d'adhésion près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 30

¹ Tout Etat peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, désigner le ou les territoires pour lesquels il assure les relations internationales auxquels s'appliquera la présente Convention-cadre.

² Tout Etat peut, à tout autre moment par la suite, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, étendre l'application de la présente Convention-cadre à tout autre territoire désigné dans la déclaration. La Convention-cadre entrera en vigueur à l'égard de ce territoire le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la déclaration par le Secrétaire Général.

³ Toute déclaration faite en vertu des deux paragraphes précédents pourra être retirée, en ce qui concerne tout territoire désigné dans cette déclaration, par notification adressée au Secrétaire Général. Le retrait prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 31

¹ Toute Partie peut, à tout moment, dénoncer la présente Convention-cadre en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

² La dénonciation prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de six mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 32

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil, aux autres Etats signataires et à tout Etat ayant adhéré à la présente Convention-cadre:

- a. toute signature;
- b. le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion;
- c. toute date d'entrée en vigueur de la présente Convention-cadre conformément à ses articles 28, 29 et 30;
- d. tout autre acte, notification ou communication ayant trait à la présente Convention-cadre.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Convention-cadre.

Fait à Strasbourg, le 1^{er} février 1995, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe et à tout Etat invité à signer ou à adhérer à la présente Convention-cadre.

Suivent les signatures

39795

Message relatif à la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales du 19 novembre 1997

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	11
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.082
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.03.1998
Date	
Data	
Seite	1033-1071
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 359

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.