

LES TRAVAUX DU COMITE DU CONSEIL DE L'EUROPE SUR LES MINORITES NATIONALES (DH-MIN)

Antonis BREDIMAS

Professeur à l'université d'Athènes

Introduction

Le DH-MIN a été créé en 1997 par décision du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe¹ dans le but: a) de constituer un forum d'échange d'informations, de pensées et d'expériences sur les politiques et les « bonnes pratiques » dans le domaine de la protection des minorités nationales, tant au niveau national qu'en relation avec les instruments internationaux, et b) d'identifier et de confirmer des façons et des moyens de renforcer ultérieurement la coopération européenne concernant des sujets relatifs à la protection des minorités nationales et, si souhaitable, de formuler des propositions en la matière au Comité directeur des droits de l'homme (CDDH) afin que ce dernier les examine. En 1998, un sujet supplémentaire a été ajouté à l'agenda du DH-MIN, celui des « minorités nationales dispersées ».

Les travaux du DH-MIN ont été reportés en 1999 après trois rencontres du Comité, la justification donnée étant qu'il fallait que le Conseil de l'Europe puisse redéfinir l'utilisation des crédits existants afin de mettre en œuvre des activités concernant les minorités nationales dans le cadre du « Pacte de stabilisation pour l'Europe du Sud-Est² », auxquelles la primauté a été donnée.

Après une période de veille de presque cinq ans (2004), le DH-MIN a été réactivé, à l'initiative, semble-t-il, de la Fédération de Russie, qui cherchait à faire face à la situation

¹ Adoptée en décembre 1997, lors de la 613^e réunion des représentants permanents. Voir DH.MIN (2005) 002 (22.4.1995), p.2

² *Ibid.*, p. 2, et note (2)

des minorités russes dans les pays baltes, et particulièrement en Lettonie³. Le nouveau mandat du DH-MIN a été prévu pour une durée de deux ans, mais en raison de l'importance de ses travaux, il a été prolongé à plusieurs reprises, la dernière prolongation expirant en décembre 2011⁴.

Le mandat du Comité des Ministres au DH-MIN est plus détaillé que celui de 1997, mais le noyau reste le même.

I. Le cadre général des travaux

A. L'approche générale

Le but principal du DH-MIN est l'étude de sujets qui intéressent les États membres, mais toujours en tenant compte et en s'inspirant des résultats du Mécanisme de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe⁵, ainsi qu'éventuellement des travaux d'autres organismes pertinents. Il résulte clairement du mandat du DH-MIN que celui-ci n'a qu'un caractère subsidiaire quant à la protection des minorités nationales, et l'on peut se poser la question de la « valeur ajoutée » de ses travaux, qui justifie son existence vis-à-vis du Mécanisme de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe.

La réponse est que le DH-MIN s'occupe de l'analyse approfondie de questions choisies concernant la protection des minorités nationales et intéressant les États membres, en vue de l'identification des mesures législatives ainsi que de la pratique – en particulier des

³ Voir sur le problème de la minorité russe en Lettonie, J. HUGHES, « Exit in deeply divided societies: regimes of discrimination in Estonia and Latvia and the potential for russophone migration », *Journal of Common Market Studies*, 2005, p. 739. Cf. *infra*, texte de la note (20)

⁴ Voir CDDH (2007) 002 rev; Mandats du CDDH et des instances qui lui sont subordonnées adoptés par les délégués des ministres, 998^e réunion (13.6.2007), p. 19. CDDH (1005) 014, Addendum III, i). Renouvellement des mandats arrivant à échéance le 31 décembre 2008, p. 18

⁵ « [Le Comité est chargé de] conduire une réflexion sur des questions transversales intéressant les États membres, en s'inspirant des résultats du mécanisme de suivi de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et, lorsque cela est pertinent, des travaux d'autres organismes traitant de questions connexes, en particulier le Haut-Commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales ». Voir CDDH (2007) 002, revoir *op.cit.*, p. 17, par. 4, ii)

« bonnes pratiques ». Le but recherché est, d'une part, l'information des États membres relativement à ce qui existe dans les ordres législatifs nationaux et, d'autre part, la formulation de propositions adressées aux organes compétents, et, en particulier, au CDDH. En même temps, le DH-MIN est chargé de faire des commentaires en relation avec des questions qui lui sont posées par le Comité des Ministres, afin que celui-ci puisse répondre aux recommandations pertinentes de l'Assemblée parlementaire, mais aussi à celles du Congrès des autorités locales et régionales du Conseil de l'Europe⁶. Plus concrètement, le DH-MIN s'est occupé successivement⁷ des unités thématiques suivantes:

1. Arrangements relatifs aux consultations avec les minorités nationales;
2. Droit électoral et droit des partis politiques;
3. Accès des minorités nationales aux médias;
4. Influence des règles internationales concernant la non-discrimination dans le cas des minorités nationales;
5. Collecte de données minoritaires et méthodes de collecte;
6. Accès des minorités nationales aux nouveaux médias;
7. Utilisation de textes contraignants et non contraignants pour la protection des minorités nationales ainsi que pour la non-discrimination des « nouvelles communautés »;
8. Promotion de l'utilisation des langues minoritaires par les communautés minoritaires;
9. Lignes directrices concernant les procédures de développement de relations entre un État (État parent) et ses minorités « parentes » résidant dans un autre État;
10. Répartition du financement public, c'est-à-dire des subventions octroyées aux unions des minorités nationales;

⁶ *Op.cit.*, p. 17, par. 4, i) et iii)

⁷ Voir analytiquement, Committee of Experts on issues relating to the protection of national minorities (DH-MIN), *Working Documents*, <mhtml:file://E:/DH-MIN> mht

Les questions thématiques que le CDDH a choisies comme objet de ses travaux futurs sont⁸ :

- a) La situation de l'hébreu en Europe;
- b) La situation des Roms en Europe;
- c) Le dialogue interculturel en relation avec les minorités nationales;
- d) L'utilisation des symboles minoritaires dans la sphère nationale et publique.

Parallèlement à ces thématiques, le DH-MIN a donné son avis sur un certain nombre de questions telles que, pendant la première phase de son fonctionnement (1998-1999):

- 1. La protection des minorités nationales⁹;
- 2. La culture hébraïque¹⁰;
- 3. L'autonomie territoriale et les minorités nationales¹¹,

et pendant la deuxième phase de son fonctionnement (à partir de 2005 jusqu'à aujourd'hui):

- 4. La promotion de la participation des jeunes des minorités¹²,
- 5. La notion de « nation¹³ ».

En ce qui concerne enfin, les *Commentaires* demandés au DH-MIN par le Comité des Ministres, on peut mentionner les quatre suivants:

⁸ DH-MIN (2009) 005 (9th mtg) (1-2.4.2009), p. 3, par. 8. Pendant la première phase de son fonctionnement, le DH-MIN s'est occupé, sur mandat des représentants permanents du Conseil de l'Europe, de la question des « minorités ethniques dispersées », ainsi que de la participation des minorités aux processus de prise de décisions. DH-MIN (2005) 002 (22.4.2005), p. 12. Voir plus en détail, *infra*, p. 17 et 18 et s. respectivement

⁹ En relation avec la Recommandation 1345 (1997) de l'Assemblée parlementaire, voir DH-MIN (2005) 002 (22.4.2005), p. 4

¹⁰ En relation avec la Recommandation 1291 (1996) de l'Assemblée parlementaire. *Ibid.*

¹¹ Relatives à la Recommandation 43 (1998) du CLME. *Ibid.*

¹² Voir *infra*, texte des notes (56) et 5.

¹³ Voir *infra*, texte des notes (85) et s.

1. La participation des minorités au processus de prise de décisions¹⁴;
2. Les minorités nationales dispersées¹⁵;
3. L'utilisation des langues minoritaires dans l'audiovisuel et les standards du Conseil de l'Europe¹⁶;
4. La place de la langue maternelle dans l'éducation scolaire¹⁷.

Enfin, le DH-MIN a rédigé deux commentaires sur certaines minorités nationales spécifiques:

1. Les droits des minorités nationales en Lettonie¹⁸;
2. La situation des peuples finno-hongrois et samoyèdes¹⁹.

B. L'approche méthodologique

Un premier point à souligner est que le DH-MIN, dans le cadre du mandat du Comité des Ministres, ne peut pas développer d'activités qui constituent des *mesures de suivi* de la situation des minorités nationales dans les États membres, mesures qui concernent des cas et des États pris individuellement²⁰. À ce propos, il est caractéristique que le mandat du Comité des Ministres indique expressément que : « *Le DH-MIN veillera au strict respect du fonctionnement du mécanisme de suivi de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ainsi que d'autres mécanismes de suivi qui existent en relation avec des questions relatives*²¹ ».

¹⁴ Voir *infra*, texte des notes (44) et s.

¹⁵ Voir *infra*, texte des notes (109) et s.

¹⁶ Voir *infra*, texte de la note (102)

¹⁷ DH-MIN (2008) 005 (21-23.3.2007), p.21, Appendix VII. Ce Commentaire a été préparé en relation avec la Recommandation 1740 (2006) de l'Assemblée parlementaire.

¹⁸ DH-MIN, Droits des minorités nationales en Lettonie. Recommandation 1772 (2006) de l'Assemblée parlementaire. Observations du DH-MIN, examinées par le DH-MIN lors de sa 5^e réunion (21-23.3.2007), DH-MIN (2007) 004

¹⁹ DH-MIN, Comments by the DH-MIN. Parliamentary Assembly Recommendation 1775 (2006). Situation of Finno-Ugric and Samoyed peoples, DH-MIN (2008) 005 (5th mtg) (21-23.3.2007)

²⁰ « [Le comité est chargé de] i) servir de forum pour l'échange d'informations [...] sans développer des activités liées au suivi de la situation dans les États membres pris individuellement », CDDH (2007) 002 rev. *op. cit.*, p. 17, par. 4, i)

²¹ *Ibid*, p. 18, par. 4, v)

Bien que le DH-MIN se soit penché, à deux occasions²², sur la situation des minorités nationales dans des États spécifiquement déterminés²³, cela a eu lieu, d'une part, dans le cadre des commentaires demandés par le Comité des Ministres en réponse à la Recommandation pertinente de l'Assemblée parlementaire; d'autre part, il n'a pas été donné suite à la procédure du suivi. Le DH-MIN a, par ailleurs, pris soin de souligner qu'il « [...] ne désirait pas commenter la situation de la minorité en Lettonie [et en Finlande]²⁴ ». Il est à souligner, cependant, que la question de la protection de la minorité russe en Lettonie a été portée devant le CDDH, suscitant une vive réaction de ce pays²⁵, et que la Russie a finalement battu en retraite.

Une autre question de nature méthodologique concerne les relations entre le DH-MIN et divers mécanismes du Conseil de l'Europe ainsi que d'autres organisations internationales ayant compétence en matière de protection des minorités nationales. Excepté le cas où le DH-MIN ne peut pas prendre part à des procédures de suivi, comme constaté plus haut, il maintient des relations étroites avec tous les mécanismes, tant du Conseil de l'Europe qu'en dehors de lui.

Plus concrètement, le Comité consultatif de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe a pris part à un certain nombre de réunions du DH-MIN et échangé des points de vue avec celui-ci sur des questions d'intérêt commun, telles que les minorités nationales et les médias ou la participation des personnes appartenant à des minorités nationales aux affaires publiques, ainsi que sur les rapports des États dans le cadre de la Convention-

²² Il est à noter que le représentant de l'Assemblée parlementaire, Civelic/Lettonie, a déclaré que le DH-MIN serait invité dans l'avenir à préparer un projet de réponses du Comité des Ministres au rapport que l'Assemblée a l'intention de rédiger sur la situation des groupes minoritaires en Grèce, en Turquie et en Serbie. En ce qui concerne la Grèce, il a indiqué qu'un rapporteur avait déjà été nommé pour la minorité musulmane en Thrace, et, concernant la Turquie, un rapporteur pour la minorité orthodoxe dans ce pays. Ces rapports ne sont pas encore prêts, mais on s'attend, s'ils sont adoptés, à ce que le DH-MIN suive la même attitude que pour la Lettonie.

²³ Voir *supra*, notes (18) et (19)

²⁴ DH-MIN (2007) 004, *op.cit.*, par. 1, où il mentionne expressément cette condition du mandat du Comité des Ministres « sans développer des activités liées au suivi de la situation dans les États membres pris individuellement », tandis qu'au paragraphe 3, il dit que : « En même temps, le DH-MIN rappelle qu'il n'est pas compétent pour traiter des sujets tels que la citoyenneté sur la succession d'états en tant que tels », c'est-à-dire, selon l'expression du CDDH, que « le DH-MIN ne désire pas faire d'observations en relation avec la situation réelle des minorités en Lettonie ». CDDH (2007) 011, Annex V, p. 18, par. 3. Cf. DH-MIN (2008) 005 (16.10.2008), p. 3-4, par. 5

²⁵ CDDH, Rapport (64^e réunion) (10-13.4.2007), CDDH (2007).

cadre²⁶. Par ailleurs, les représentants du bureau du Haut-Commissaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) chargé des minorités nationales ont pris part à toutes les réunions du DH-MIN et ont participé activement aux discussions, comme par exemple sur les lois électorales et sur les partis politiques ayant une relation avec les minorités nationales, sur les « nouvelles communautés » et sur les relations des États avec les minorités parentales²⁷. Parallèlement, le DH-MIN a sollicité les conseils, sur des questions de sa compétence, d'autres organes du Conseil de l'Europe, tels que le Comité de Venise, l'ECRI, le Comité d'experts sur la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, ainsi que d'autres instances²⁸.

I. Les sujets examinés

Il résulte de ce qui précède que le DH-MIN a développé une activité qui touche à une gamme très étendue de questions intéressant les minorités nationales. Dans les lignes qui suivent, nous examinerons ces activités, réparties dans deux catégories différentes : d'une part, les questions concernant la participation des minorités nationales aux affaires publiques (A) et, d'autre part, celles portant sur des aspects particuliers de la protection des minorités nationales (B) : par ailleurs, seront examinées, un certain nombre de questions portées devant le DH-MIN, pour lesquelles il n'y a pas eu, pour le moment, de décisions (C). Enfin, nous examinerons les développements récents concernant les minorités nationales dans les États membres du DH-MIN (D).

A. La participation des minorités nationales aux affaires publiques

1. Arrangements relatifs aux consultations avec les minorités nationales

Ce sujet a été examiné par le DH-MIN dès sa « renaissance²⁹ ». Dans ce but, un questionnaire a été adressé aux États membres. Ce questionnaire ne se bornait pas à

²⁶ DH-MIN (2008) 005, p. 4, par. 7

²⁷ *Ibid.*, p. 4, par. 6

²⁸ *Ibid.*, p. 4, par. 8

²⁹ DH-MIN, Meeting Report (31st mtg) (8.10.2006), DH-MIN (2006) 012 (20.10.2006), p. 3, par. 4

dresser l'inventaire des organes existants de consultation, mais s'étendait à l'explication que les États membres devaient donner concernant les raisons du choix de l'un ou de l'autre mécanisme, et ils étaient invités à faire une description critique du fonctionnement et de l'influence de ce mécanisme³⁰. Le DH-MIN a, par ailleurs, pris soin de confier à des experts extérieurs³¹ la rédaction d'un rapport sur la base des réponses à ce questionnaire. Dans son rapport, M. Weller a remarqué qu'il n'existait pas de modèle unique de consultation et de pratique³². Compte tenu de ce rapport, le DH-MIN a souligné que cette polymorphie des mécanismes de consultation imposait qu'un « manuel » de « bonnes pratiques » soit rédigé, qui ne serait pas de nature prescriptive, mais descriptive. En effet, son but serait d'aider les États membres à développer davantage leurs politiques de consultation, ainsi que les mécanismes existants³³.

Ce document, rédigé par le même expert, prend soin de préciser qu'il ne s'agit pas d'un texte normatif et que sa diffusion ne signifie pas que tous les États membres se sont mis d'accord sur son contenu³⁴. On souligne, une nouvelle fois, l'existence d'une multitude de mécanismes et le fait qu'il appartient à chaque société démocratique de déterminer le « mélange » de mécanismes qu'elle adoptera. En tout cas, des attentes légitimes des sociétés minoritaires existent concernant l'adoption d'un mécanisme global et efficace de consultation³⁵. Des références sont faites à certains textes qui régissent le même sujet, et en particulier la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales (article 15), les Recommandations de l'OSCE sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique (Lund Recommendations de 1999)³⁶,

³⁰ DH-MIN, List of adopted decisions, DH-MIN (2005) 007 (12.5.2005)

³¹ La préparation de cette étude a été confiée à Marc Weller, directeur du Centre européen pour les questions minoritaires.

³² Marc Weller's Report « Consultation arrangements concerning national minorities » (24.2.2006), DH-MIN (2005) 11 final. Plus récemment, le même expert a présenté une version actualisée du même sujet, qui ne dévie pas, sur les points centraux, de son rapport au DH-MIN. V. Marc Weller, « Advisory and consultative bodies for the promotion of effective participation of national minorities », *International Journal on Minority and Group Rights*, 2009, p. 593 et s., 598 et s.

³³ DH-MIN, Meeting Report (31st mtg) (8.10.2006), DH-MIN (2006) 012 (20.10.2006)

³⁴ DH-MIN, Handbook on minority consultative mechanisms, DH-MIN (2006) 012 (20.10.2006)

³⁵ *Ibid.*, Introduction, par. 3

³⁶ V. K. Drzewicki, « The Lund Recommendations on the effective participation of national minorities in public life. Five years after and more years ahead », *International Journal of Minority and Group Rights*, 2005, p. 123 et s.

ainsi que la Convention internationale de travail n° 169 concernant les peuples autochtones et tribaux (article 6)³⁷.

Le document distingue quatre types de mécanismes de consultation: codécision, consultation, coordination et auto-gouvernance. Certaines suggestions ont été adressées aux États membres, qui concernent notamment: a) le niveau (législatif) de l'adoption des mécanismes de consultation; b) la qualité du mandat, c'est-à-dire les fonctions qui sont relatives aux organisations minoritaires représentatives et l'immixtion législative (surtout programmatrice); c) la qualité de membre; d) la représentation, tandis qu'une attention spécifique est prêtée e) à la qualité de la procédure, et f) à la qualité des décisions et à l'impact visible.

2. *Le droit électoral et le droit sur les partis politiques*

Cette question a été examinée en relation avec tous les niveaux où ces droits sont appliqués, c'est-à-dire tant au niveau national que régional ou local³⁸. Le DH-MIN a collecté l'information nécessaire de diverses manières: d'une part, les contributions des États membres mêmes, d'autre part, en utilisant les travaux de la Commission de Venise, et en particulier les constatations de son rapport sur le droit électoral et les minorités (2000)³⁹. Parallèlement, il a confié à un expert extérieur la préparation d'une étude⁴⁰, laquelle a été complétée par une deuxième, préparée, elle aussi, par un expert extérieur⁴¹. Le but final de cet effort était d'enregistrer les législations électorales en vigueur avec non seulement leurs mérites, mais aussi leurs déficiences et la façon dont elles

³⁷ « [...] the ILO Convention No 159 does recognize participatory rights to indigenous as a group. Being one of the main thrusts of the Convention, participation underlies many provisions, the most important being Article 6 which establishes the duty of states to create measures for the free participation of indigenous peoples to at least the same extent as other sectors of the population, at all levels of decision making in elective institutions and administrative and other bodies responsible for policies and programs which concern them ». A. XANTHAKI, D.O'SULLIVAN, « Indigenous participation in elective bodies: the Maori in New Zealand », *International Journal on Minority and Group Rights*, 2009, p. 185

³⁸ DH-MIN (2006) 022 (23.10.2006), p. 5, par. 11

³⁹ Voir le rapport de la Commission de Venise sur la législation électorale et les minorités nationales, publié en 2000, Venice Commission and DH-MIN, *op. cit.*, par. 112

⁴⁰ Voir D. Hine, Electoral systems, party law and the protection of minorities, DH-MIN (2006) 013 final (2.4.2009)

⁴¹ B. MARCO, « Effective participation of national minorities. A comment on conceptual, legal and empirical problems », DH-MIN (2006) 014 (20.10.2006)

influencent la représentation des minorités nationales, ainsi que les législations spéciales ayant une relation avec la représentation effective de celles-ci. L'attention du DH-MIN a été centrée principalement sur certains sujets, tels que: a) l'existence de clauses de « *seuil minimum* » relatives à l'accès des minorités aux assemblées élues; b) le tracé des frontières électorales; c) le système du vote préférentiel; d) les dispositions des lois électorales relatives au double vote⁴².

Dans son rapport au DH-MIN⁴³, l'expert indépendant (David Hine), après avoir étudié toutes les données collectées, a attiré l'attention sur les points suivants: a) on ne peut pas faire de recommandations concrètes en relation avec le choix de systèmes électoraux sans faire référence au contexte national et local; b) si la minorité nationale est territorialement concentrée, le système majoritaire est indiqué, bien qu'au niveau national, un petit parti de la minorité puisse être exclu; c) si la minorité n'est pas concentrée territorialement, la représentation proportionnelle est à préférer, à condition que la minorité présente une bonne cohésion politique et ne soit pas fragmentée; d) les systèmes électoraux mixtes offrent la meilleure souplesse. L'étude se termine par la conclusion que les mesures électorales qui concernent les minorités, et surtout les minorités nationales, prêtent le flanc à la contestation parce que, si elles visent l'inclusion des minorités dans le but de supprimer les discordes nationales, elles peuvent transposer ces discordes à l'intérieur des partis.

3. *La participation des minorités nationales à la vie publique*

Cette question a beaucoup occupé les travaux du DH-MIN dès ses premiers pas, en relation surtout avec la participation des minorités au processus de prise de décisions. Cette même question, dans sa dimension élargie, a fait l'objet des travaux de beaucoup d'organisations internationales⁴⁴ et de divers efforts ayant caractère non contraignant

⁴² DH-MIN (2006) 022 *op. cit.*, p. 4, par. 144

⁴³ DH-MIN (2008) 005 (16.10.2008), Activity Report (1.1.2007-31.12.2008), p. 5, par. 12

⁴⁴ Ces droits de participation sont prévus par la Convention-cadre du Conseil de l'Europe (article 15), le texte de Copenhague de la CSCE de 1990 (par. 35) et les articles 25 et 27 du Pacte des Nations Unies sur les droits civils et politiques (le premier article concerne des droits individuels, mais il est difficile de dire si le deuxième couvre le droit de participation de la minorité en tant que tel, bien que la pratique du Comité

(*soft law*)⁴⁵, ainsi que, principalement, de la doctrine⁴⁶. Dès 1999, le DH-MIN a préparé un questionnaire sur ce sujet⁴⁷ et a ensuite rédigé un texte de synthèse⁴⁸. Ils ont tous deux été élaborés par l'Institut Max Planck de droit public et de droit international de Heidelberg. Cette étude⁴⁹ a fait la typologie du phénomène, sur la base des catégories suivantes: a) représentation parlementaire et exercice du contrôle parlementaire; b) représentation des intérêts minoritaires dans les services gouvernementaux; c) moyens informels de participation, tels que tables rondes ou conseils; d) diverses formes d'autonomie; e) approches adoptées dans le cadre de systèmes fédératifs⁵⁰.

Ce sujet a été mis en hibernation dans les travaux du DH-MIN jusqu'à 2006, lorsqu'il a demandé la préparation d'une étude par un expert indépendant portant sur « La participation effective des minorités nationales. Un commentaire sur des problèmes conceptuels, légaux et empiriques⁵¹ ». Cette étude a abouti à la conclusion que même les meilleurs textes juridiques sur la participation effective ne peuvent assurer cet objectif, du moment que font défaut l'ambiance politique appropriée et l'esprit de dialogue et de coopération interethnique qui contribueraient à ce que la voix des minorités soit prise sérieusement en compte. Par conséquent, il n'est nul besoin de textes internationaux supplémentaires, mais d'une application intégrale des textes existants⁵².

des droits de l'homme indique qu'il accepte cette possibilité. V. A. VERSTICHEL, « Recent developments in the UN Human Rights Committee's approach to minorities, with focus on effective participation », *International Journal on Minority and Group Rights* 2005, p. 25 et s., 29.

⁴⁵ Sont d'une importance particulière les « Lund Recommendations on the effective participation of national minorities in public life » (1999) et les « Warsaw Guidelines to assist national minority participations in the electoral process » (2001) de l'OCSE. V.K. DRZEWSKI *et al.*, « Ten years of the Lund recommendations on the effective participation of national minorities in public life-reflections on progress and unfinished business », *International Journal on Minority and Group Rights* 2009, p. 511 et s.; K. HENRARD, « Participation, representation and autonomy in the Lund recommendations and their reflections in the supervision of the FCNM and several human rights conventions », *International Journal on Minority and Group Rights*, 2005, p. 133 et s.

⁴⁶ J. FROWEIN, R. BANK, « The participation of minorities in decision-making process », *Zeitschrift für ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2001, p. 1 et s.; M. WELLER, « Creating the conditions necessary for the effective participation of persons belonging to national minorities », *International Journal on Minority and Group Rights*, 2004, p. 265 et s.

⁴⁷ DH-MIN (99)1.

⁴⁸ DH-MIN (99)2.

⁴⁹ Cette étude est à la base de l'article de J. FROWEIN, R. BANK, *op. cit.*

⁵⁰ DH-MIN (2000)1.

⁵¹ Report prepared by J. MARKO, DH-MIN (2006) 014 (20.10.2006).

⁵² *Ibid*, p. 9.

Fort de cette constatation, le DH-MIN a repris l'examen du sujet seulement lorsque le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a élaboré un Commentaire thématique sur « *La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et aux affaires publiques*⁵³ ».

Le DH-MIN s'est néanmoins limité à discuter ce sujet avec les représentants du Comité consultatif⁵⁴. Il a, en plus, décidé de demander à ses membres dont les États ont ratifié la Convention-cadre d'attirer l'attention desdits États sur le Commentaire et de le traduire, d'une part dans leur langue, d'autre part, et autant que possible, dans les langues minoritaires. Enfin, le DH-MIN a demandé aux États membres de soumettre des propositions sur les questions qui pourraient, dans l'avenir, faire l'objet de commentaires analogues⁵⁵.

Il résulte clairement de tout ce qui précède que le DH-MIN a évité de discuter et de promouvoir de façon autonome la question de la participation des minorités nationales à la vie publique, s'en remettant aux travaux du Comité consultatif. Il est difficile de savoir si cette attitude est due au souci d'éviter la « double protection » avec cet organe-parent du Conseil de l'Europe ou si c'est le résultat de considérations politiques.

4. La promotion de la participation des jeunes appartenant à des minorités nationales

Le DH-MIN a eu l'occasion d'exprimer sa position sur ce sujet par un avis⁵⁶ donné en relation avec un projet de recommandation du Comité des Ministres⁵⁷. Cette participation constitue un facteur important pour assurer la cohésion des sociétés, et le DH-MIN est en accord avec le Comité des Ministres. Il remarque toutefois que son application, selon le

⁵³ Comité Consultatif de la Convention-cadre, Commentaire sur la participation effective. Sur la « jurisprudence » de ce Comité, v. K. HENRARD, *op. cit.* (note 45), p. 15 et s.

⁵⁴ DH-MIN (2008) 002, par. 4

⁵⁵ DH-MIN (2008) 007, par. 4

⁵⁶ DH-MIN (2007) 003 (21-23.2.2007). Cf. CDDH (2007) 011, Annexe V, p. 19

⁵⁷ GR-C (2005) 21, DH-MIN (2006) 003

projet de recommandation, est extrêmement élargie *ratione personae*, étant donné qu'il comprend non seulement les jeunes appartenant à des minorités nationales, mais aussi ceux qui appartiennent à des minorités linguistiques, religieuses, ethniques ou sociales : autrement dit, le projet va au-delà de la définition de la minorité nationale communément admise. Certes, la notion de minorité nationale comprend, selon l'article 5 de la Convention-cadre, divers éléments qui constituent l'identité de la minorité (religion, langue, traditions et héritage culturel)⁵⁸. Par conséquent, et du fait que le Comité des Ministres a intentionnellement adopté cette approche élargie *ratione personae* de la minorité, les mesures qui sont nécessaires pour la promotion de la participation des jeunes de toutes ces minorités varient considérablement selon le caractère du groupe minoritaire, et les approches développées en relation avec les minorités nationales ne couvrent pas la totalité des situations. C'est pour cette raison que le DH-MIN a conclu qu'il n'était pas en mesure d'analyser dans sa totalité le projet de recommandation et ses conséquences éventuelles pour les questions qui se trouvent en dehors de ses compétences et de ses connaissances⁵⁹.

5. *L'accès des minorités nationales aux médias*

Pendant sa 2^e réunion (26-28.10.2005), le DH-MIN a examiné la question de l'accès des minorités nationales aux médias. Faute de consensus sur la portée du sujet examiné, un groupe informel a été constitué à partir de certains de ses membres (Autriche, Moldavie, Fédération de Russie)⁶⁰, et a été assisté par une étude préparée par un expert extérieur⁶¹.

⁵⁸ « *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* ». Cf. 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 les concernant* ».

⁵⁹ DH-MIN, List of adopted decisions (3rd mtg) (8-10.3.2006) 007 (10.3.2006) Appendix

⁶⁰ DH-MIN, Activity Report (1.1.2005-31.12.2006)

⁶¹ T. MORING (Professor in communication and journalism, Swedish School of Social Science, University of Helsinki): « Access of national minorities to the Media: New challenges » (20.11.2006)

Cette étude a été complétée par deux autres études-commentaires, élaborées également par des experts extérieurs⁶².

Les études mentionnées mettent l'accent sur l'accès des minorités aux « nouveaux médias », c'est-à-dire la télévision par satellite et par câble, le VCR, ainsi qu'aux nouveaux médias digitaux, connus sous le nom de Technologies de l'information et de la communication⁶³. On propose un certain nombre de niveaux et de moyens d'accès et de participation des minorités nationales: a) au niveau de la programmation; b) en relation avec les personnes qui travaillent dans les médias c) concernant le contrôle et la gestion de données, d) la propriété des médias; e) l'adoption de règles et de surveillance des médias; f) au niveau de la législation⁶⁴. Partant de ces rapports, le DH-MIN a convenu de demander une analyse plus poussée à un expert et, en particulier, d'examiner comment l'accès des minorités nationales aux nouveaux médias est couvert par les dispositions spéciales dans la Convention-cadre ainsi que par la Charte des langues régionales ou minoritaires⁶⁵.

Il s'en est ensuit, en 2008, la rédaction et l'envoi d'un questionnaire aux États membres ; 25 (sur 47) ont répondu⁶⁶. Ensuite, des experts extérieurs ont élaboré un rapport⁶⁷. La

⁶² T. MCGONAGLE, Comments on the Report on « Access of national minorities to the Media: New Challenges » (20.1.2006), DH-MIN (2006) 016 (l'auteur est professeur à l'université d'Amsterdam); et K. JAKUBOWICZ, Comments on the Report on « Access of national minorities to the Media: New Challenges » (20.11.2006), DH-MIN (2006) 017 (l'auteur était président du Comité directeur des médias et des services des nouvelles communications). Une étude de ce dernier sur le même sujet avait été publiée en 2004. V.K. JAKUBOWICZ, « Persons belonging to national minorities and the Media », *International Journal of Minority and Group Rights*, 2004, p. 291 et s.

⁶³ Il est à noter que le DH-MIN a examiné un aspect particulier de cette question relative « à l'accès des minorités nationales aux médias imprimés ». G. Rautz, de l'Académie européenne de Bolzano, a présenté certains aspects de ce sujet, concernant en particulier les formes multiples de l'aide de l'État (directe ou indirecte). Finalement, ce sujet a été « absorbé » en partie par le sujet plus général de l'accès des minorités nationales aux médias. V. DH-MIN, Meeting Report (3rd mtg) (8-10.30.2006) 008, p. 3 par. 8-9

⁶⁴ « Digital (new) », « new media »: digital broadcasting in its various forms (DBB-T, DVB-C, DVB-H, i.e. terrestrial cable, satellite and reception of mobile television on a handheld device, i.e. a cellular phone, or a PDA), interactive broadcasting, the Internet, mobile telephony, new platforms or content delivery (IPTV, XDSL, etc) and so on ». K. JAKUBOWICZ, *op. cit.*, DH-MIN (2006) 017, p. 8

⁶⁵ T. MCGONAGLE, *op. cit.*, p. 12, et le renvoi à l'étude de K. JAKUBOWICZ, note (39)

⁶⁶ Certains États, parmi lesquels la France, la Turquie et la Grèce, n'ont pas répondu.

⁶⁷ DH-MIN, Meeting Report, *op. cit.*, p. 5, par. 19

conclusion centrale de cette étude est que, sur la base des données fournies⁶⁸, les dispositions relatives aux médias qui se trouvent dans les textes internationaux existants, et en particulier la Convention-cadre, ainsi que la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, offrent une base juridique appropriée pour la promotion de l'accès aux nouvelles technologies concernant les médias et de leur utilisation par les personnes appartenant à des minorités nationales. Il est, d'autre part, remarqué que les potentialités globales de ces dispositions ne sont pas concrétisées par les États européens, et cela rend nécessaire un engagement plus systématique des États, mais aussi des organes de surveillance de la Convention-cadre et de la Charte⁶⁹.

B. Aspects particuliers de la protection des minorités nationales

Dans cette section de notre étude, nous trouvons une multitude de sujets que le DH-MIN a crue bon de traiter dans ses travaux; certains autres, qui n'ont pas donné, pour le moment, l'occasion d'adopter des décisions, seront traités dans la section C.

1. L'influence des règles internationales relatives à la non-discrimination en relation avec la protection des minorités nationales

Ce sujet a été très tôt au centre de l'attention du DH-MIN⁷⁰. Les règles sont celles comprises dans le Pacte relatif aux droits civils et politiques (article 26), dans la

⁶⁸ « Analysis of information provided by DH-MIN members on the questionnaire on the access of national minorities to the new media in the information society. Overview of information provided by States and possible validity concerns ». Report prepared by T. MORING and T. MCGONAGLE, DH-MIN (2009) 003 (9.3.2009)

⁶⁹ Il est à noter que ces auteurs ont cru nécessaire de souligner que : « It is important to note that the authors have, in conducting their analysis, proceeded on the basis of the reliability and *bona fide* character of the information provided in State's responses to the Questionnaire and are not responsible for any inaccuracies in, or omissions from the same », *op. cit.*, p. 3, note (2)

⁷⁰ DH-MIN, List of adopted decisions (1st mtg) (10-12 May 2005) DH-MIN (2005) 007 (12.5.2005), p. 2, par. 5. Lors de la première discussion du sujet au sein du DH-MIN, des propositions ont été déposées par six États membres (Autriche, Croatie, Allemagne, Grèce, Moldavie et Fédération de Russie) en relation avec l'examen de certains aspects particuliers du sujet. Mentionnons, entre autres, la proposition de la Grèce pour l'organisation d'un séminaire du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne. Cette proposition visait à étudier l'utilisation du principe de non-discrimination en tant qu'outil juridique et pratique pour la protection des groupes minoritaires, avec, au final, l'adoption d'un manuel sur les mesures les plus efficaces pour cette protection. Le DH-MIN a décidé qu'une étude sur le sujet proposé devrait être

Convention européenne des droits de l'homme (article 14) (CEDH) et son Protocole additionnel n° 12⁷¹, dans la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales (article 4) et dans la directive 2000/43 de l'Union européenne. La question de la non-discrimination a été développée devant le DH-MIN par R. Hofman, ancien président du Comité consultatif de la Convention-cadre⁷², tandis que ce Comité, en commun avec le DH-MIN, a confié la rédaction d'un rapport en la matière à des experts indépendants⁷³.

En ce qui concerne la CEDH, il a été remarqué qu'il résultait de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme une image plutôt ambiguë pour ce qui est de la contribution des droits de l'homme individuels à la protection des minorités, et cela parce que les États disposent d'une marge d'appréciation substantielle en la matière. De plus, dans certaines sections des droits de l'homme où la Cour a, traditionnellement, atteint un niveau appréciable de protection minoritaire, certaines de ses décisions plus récentes mettent en doute cet acquis positif.

Par contre, dans le cas de la Convention-cadre, bien que le mécanisme de surveillance – le Comité consultatif – paraisse faible et fortement politisé, cela ne l'a pas empêché de limiter le pouvoir discrétionnaire étendu des États à travers un dialogue constructif avec ceux-ci, qui constitue vraiment une valeur ajoutée⁷⁴. Pendant la discussion au sein du DH-MIN, un certain nombre de délégations ont souligné le besoin de tenir compte de la

réalisée par un expert indépendant et qu'une réunion spéciale du DH-MIN devrait lui être consacrée. DH-MIN (2005) (17.11.2005) p. 5 et 6

⁷¹ Ce Protocole, bien qu'entré en vigueur, n'a pas été ratifié par un nombre considérable d'États.

⁷² DH-MIN, Meeting report (3rd mtg) (8-10.3.2006), DH-MIN (2006), 008, p. 4, par. 10

⁷³ Voir « The impact of international non-discrimination norms in combination with general human rights for the protection of national minorities: the European Convention of Human Rights », Report prepared by K. HENRARD, DH-MIN (2006) 020. « The impact of international non-discrimination norms in combination with general right for the protection of national minorities. Several United Nations human rights conventions », Report prepared by K. HENRARD, DH-MIN (2006) 011. R. HOFFMANN, « The impact of non-discrimination norms and the norms of the Framework Convention on the protection of national minorities », DH-MIN (2006) 018. O. DE SCHUTTER, « European Union legislation and the norms for the protection of national minorities », DH-MIN (2006) 019

⁷⁴ K. HENRARD, DH-MIN (2006) 020, *op. cit.*, p. 32

polymorphie des conceptions et approches qui se sont exprimées sur ce sujet dans le cadre du DH-MIN⁷⁵.

Il faut aussi rappeler que le DH-MIN a examiné la question des textes existants, contraignants et non contraignants, relatifs à la protection des minorités nationales en relation avec la non-discrimination envers les nouvelles communautés. Il a, en d'autres termes, examiné la question de l'immigration et de l'intégration, proposition faite par un État membre (la Pologne). La discussion qui a suivi a permis de constater que plusieurs États mettaient en avant des questions concrètes, comme l'intégration professionnelle, l'enseignement de la langue du pays de provenance et le respect de l'identité culturelle. Ainsi l'existence de positions différenciées entre les États membres a-t-elle rendu impossible l'adoption d'un consensus sur l'application aux nouvelles communautés des règles existantes concernant la protection des minorités nationales et la non-discrimination⁷⁶.

2. *La collecte de données ethniques et les méthodes de cette collecte*

Cet effort du DH-MIN s'est basé sur un certain nombre d'études réalisées dans le cadre du Conseil de l'Europe, et plus spécialement dans le cadre de l'ECRI⁷⁷ et du Comité consultatif de la Convention pour la protection des personnes en relation avec le traitement automatique des données personnelles⁷⁸, et il a été tenu compte des standards de l'Union européenne sur ce sujet, du côté de la protection des données et de la vie privée⁷⁹.

Lors des discussions au sein du DH-MIN, des conceptions et des approches multiples ont été proposées, en relation surtout avec la protection des membres des minorités dans le

⁷⁵ DH-MIN, Activity Report (period between 1 January 2005 and 31 December 2006), DH-MIN (2006) 012 (23.10.2006), p. 5, par. 21

⁷⁶ DH-MIN, Activity Report (period between 1 January 2007 and 31 December 2008), DH-MIN (2008) 005 (16.10.2008), p. 6, par. 19

⁷⁷ DH-MIN (2008) 005 (16.10.2008), Activity Report (1.1.2007-31.12.2008), p. 5 par. 12

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Ce sujet a été développé par un expert indépendant (Timo Makkonen/Finlande), *op. cit.*, par. 13

cadre de la collecte et du traitement des données personnelles⁸⁰. Ensuite, un questionnaire a été adressé aux États parties⁸¹, qui concernait la collecte des données ethniques provenant de recensements ou même d'autres sources, le cadre juridique du stockage, du traitement et de l'accès aux données, ainsi que la question de l'« autodétermination » des personnes intéressées. Sur la base des réponses des États membres, un rapport d'analyse a été préparé par un expert extérieur⁸².

Il est intéressant de noter que seuls 19 des 47 États membres du Conseil de l'Europe ont fourni des informations, y compris des États comme la France, la Grèce, la Turquie, mais aussi l'Albanie et la Bulgarie⁸³. Sur la base de ces informations, l'expert a abouti à la conclusion centrale que la collecte de données concernant les caractéristiques ethniques, linguistiques et religieuses des minorités constituait sans aucun doute un moyen *sine qua non* de leur protection. Ces informations sont nécessaires pour l'application de certaines dispositions de la Convention-cadre. Et l'expert indépendant formule les conclusions suivantes, qui constituent en même temps les « meilleures pratiques » des États membres: a) les États membres doivent veiller à ce que les citoyens puissent faire librement des déclarations lors de la collecte de données statistiques qui concernent la participation aux minorités et, par conséquent, les réponses doivent être laissées au choix des personnes intéressées; b) la collecte des données sur les minorités doit répondre à des objectifs clairement définis de protection de celles-ci; c) les citoyens devraient pouvoir choisir des réponses différentes, d'où il résulte une subordination multiple; d) il convient de respecter avec précision la distinction entre les données statistiques et les informations personnelles, c'est-à-dire que les données statistiques doivent être anonymes, tandis qu'il est prévu expressément que les archives de la police ne doivent pas comprendre de données statistiques qui, le cas échéant, pourraient stigmatiser les minorités⁸⁴.

⁸⁰ T. MAKKONEN/Finlande *Op. cit.*, p. 5, par. 14.

⁸¹ DH-MIN, Questionnaire on the ethnic data collection, DH-MIN (2008) 005, Appendix IX

⁸² *Ibid.*, p. 23-25

⁸³ Comme l'a remarqué l'expert indépendant, « The number of questionnaires returned is far from making this survey an exhaustive one [...] » P. STEIN, « Summary of replies to the questionnaire on ethnic data collection », DH-MIN (2009) 002 rev. (6.7.2009), p. 5. Pour un exposé plus détaillé de la situation en la matière en Hongrie, voir A. RAY, « Human rights and ethnic data collection in Hungary », *Human Rights Law Review*, 2008, p. 109 et s.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 23-25

3. *L'avis du DH-MIN sur la notion de « nation »*

Sur la question de la notion de « nation », le DH-MIN a préparé un projet d'avis qui lui avait été demandé par le Comité des Ministres⁸⁵, en réponse à la Recommandation 1735 (2006) de l'Assemblée parlementaire⁸⁶. Il convient de remarquer que le terme « nation » a un sens différent selon les divers cadres et situations et que, dans ces conditions, il n'est pas possible d'avoir une définition communément acceptée de la « nation ». Il est souligné qu'une telle définition n'est pas nécessaire pour l'application des standards du Conseil de l'Europe relativement aux minorités nationales⁸⁷. Il est intéressant de noter ici la position de la Bulgarie, qui a exprimé son opposition à l'adoption d'une définition de la notion de nation, position fondée sur son opinion que les habitants de l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine (ARYM) font partie de la nation bulgare et ne constituent pas une nation particulière⁸⁸.

4. *Les lignes directrices sur les procédures de développement de relations entre un État et ses minorités « parentes » résidant dans un État tiers*

Ce sujet a ses racines dans la réponse du Comité des Ministres à la Recommandation de l'Assemblée parlementaire relative à la notion de « nation »⁸⁹. Les travaux du DH-MIN sur ce point ont été basés sur les études du Comité de Venise⁹⁰, du Comité consultatif de la Convention-cadre⁹¹, de la Commission de la Charte européenne des langues régionales

⁸⁵ Texte de la Recommandation dans DH-MIN (2007) 021, p. 2 et s.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 9, par. 2. Le CDDH a adopté la même position. *Op. cit.*, p. 7, par. 2

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ « *According to Bulgaria, Macedonians who live in Pirin Macedonia are part of the Bulgarian nation. To recognize Macedonians from Republic of Macedonia or from the Pirin region as separate nation would erode Bulgarian claims to Republic of Macedonia, strengthen the position of these in Pirin Macedonia who advocate autonomy, and therefore, potentially weaken the territorial integrity of Bulgaria!* ». Z. DASKALOVSKI, « Human Rights in the Balkans – The forgotten law: Macedonians of Bulgaria », *International Journal of Minority and Group Rights*, 2002, p. 148

⁸⁹ Recommandation 1735 (2006) de l'Assemblée parlementaire sur le concept de « nation », Avis du DH-MIN sur le projet de réponse au Comité des Ministres, DH-MIN (2007) 002 (21.3.2007)

⁹⁰ Rapport de 2001 de la Commission de Venise sur le traitement préférentiel des minorités nationales par leur État-parent

⁹¹ L'article 18 de la Convention-cadre prévoit que les parties doivent s'efforcer de conclure, si cela s'avère nécessaire, des accords bilatéraux ou multilatéraux avec les États voisins dans le but d'assurer la protection des personnes appartenant à des minorités nationales. De tels accords bilatéraux ont été conclus par la Finlande, la Hongrie, la Roumanie et la Slovaquie. Cette évolution a été considérée comme importante,

ou minoritaires⁹², ainsi que du Haut-Commissaire de l'OSCE chargé des minorités nationales⁹³. Présente un intérêt particulier le rapport du Comité de Venise concernant le traitement privilégié des minorités nationales par leur État-parent (2001). En réalité, les discussions au sein du DH-MIN ont été réduites à l'examen des législations des États membres relatives à ce sujet, ainsi qu'à leurs pratiques⁹⁴.

Étant donné, cependant, que la majorité écrasante des États membres ont considéré que les standards existants du Conseil de l'Europe et de l'OSCE avaient un caractère complémentaire et déterminaient les principes fondamentaux qui guident les États sur ce terrain, le DH-MIN a tiré la conclusion qu'il n'était pas nécessaire d'élaborer de nouveaux principes directeurs, sans que cela signifie qu'il ne continuera pas à suivre cette question, notamment en relation avec la façon dont les États utilisent les standards existants, de manière à ce qu'il soit possible dans l'avenir d'adopter une décision bien informée⁹⁵.

De toute façon, le DH-MIN renvoie, dans son Avis (de 2007) sur la notion de « nation »⁹⁶, à l'article 18 de la Convention-cadre, où il est indiqué que les parties à la Convention envisageront la perspective de conclure, si cela est nécessaire, des traités bilatéraux et multilatéraux en vue d'assurer la protection des personnes qui appartiennent à des minorités nationales⁹⁷.

indépendamment de la possibilité qu'elle soit due à la volonté réelle des États intéressés ou à leur intention de remplir les conditions de Copenhague relatives à l'adhésion à l'Union européenne. V. R. HOFMAN, «Protecting the rights of national minorities in Europe ». First experience with the Council of Europe Framework Convention for the protection of national minorities, *German Yearbook of International Law*, 2001, p. 265

⁹² DH-MIN (2007), 002, par. 8.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ DH-MIN, Activity Report (1.1.2007-31.12.2008), DH-MIN (2008) p. 7 par. 27. Cf. N. SABANADZÉ, «Minorities and kin states », *Helsinki Monitor*, 2006, p. 244 et s.

⁹⁵ DH-MIN, *op. cit.*, par. 28.

⁹⁶ Opinion of the DH-MIN on the draft reply of the Committee of Ministers to the Parliamentary Recommendation 1735 (2006) on the concept of « nation ». Texte dans CDDH (2007) 021 (30.10.2007), p. 9-10

⁹⁷ *Op. cit.*, p. 10. par. 14. Cf. *supra*, note (93).

5. *La promotion de l'utilisation des langues indigènes par les communautés minoritaires*

La contribution du DH-MIN dans ce domaine consiste à adopter une pratique d'examen de cas concrets de « bonnes pratiques » dans le but de promouvoir, à partir de l'expérience des États, les exemples les plus importants de cette pratique, particulièrement dans les secteurs de l'éducation, de l'administration de la justice ainsi que de l'administration locale. Des études concrètes de cette espèce ont été conduites en relation avec la Slovaquie (éducation des jeunes Roms dans la langue roumaine), la Roumanie (éducation dans la langue croate dans certaines régions du pays), ainsi qu'en relation avec l'éducation dans certaines langues minoritaires en Serbie, et les pratiques sur le même sujet en Suisse et en France ont été présentées⁹⁸.

Sont relatifs au sujet examiné les Commentaires du DH-MIN sur la Recommandation 222 (2007) du Congrès des autorités locales et régionales, qui avait pour objet l'éducation dans les langues régionales ou minoritaires⁹⁹. Le DH-MIN note avec regret que cette Recommandation ne mentionne pas les standards dans le domaine de l'éducation minoritaire de la Convention-cadre, lesquels, d'une part, concernent un nombre d'États supérieur à celui des États qui ont ratifié la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, et, d'autre part, offrent un cadre extensif et juridiquement contraignant pour ce qui est de l'enseignement de ces langues¹⁰⁰. Il souligne, par ailleurs, que les articles 12 et 14 de la Convention-cadre incitent les États parties à promouvoir l'éducation dans les langues minoritaires, sans pour autant dicter un modèle concret. Parallèlement, le DH-MIN attire l'attention du Congrès, ainsi que des ministres suppléants du Conseil de

⁹⁸ DH-MIN, Activity Report (period between 1 January 2007 and 31 December 2008), DH-MIN (2008) 005 (16.10.2008), p. 6, par. 19. Pour la France, au lieu de l'expression « minorités nationales », on a utilisé l'expression « Position de la France sur l'usage de langues d'origine et langues maternelles dans le champ de l'éducation ». DH-MIN, Meeting Report, 5-6 May 2010, DH-MIN (2010) (14.6.2010), p. 6, par. 10

⁹⁹ DH-MIN, Comments. Recommendation 222 (2007) of the Congress of Local and Regional Authorities, «Language education in regional and minorities languages », DH-MIN (2008) 005, Appendix VIII (15.11.2008)

¹⁰⁰ *Ibid.* Sur ces standards, et en général sur les travaux du Comité consultatif dans le domaine de l'éducation des minorités nationales, voir D. WILSON, « Educational rights of persons belonging to national minorities », *International Journal of Minority and Group Rights*, 2004, p. 315 et s.

l'Europe, sur l'expérience étendue du Comité consultatif de la Convention-cadre, et spécialement sur le « Commentaire en matière d'éducation » (2006) du même Comité¹⁰¹.

6. *L'utilisation des langues minoritaires dans les médias (radiotélévision) et les standards du Conseil de l'Europe*

La position du DH-MIN sur ce sujet constitue son opinion sur la Recommandation 1173 (2006) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, laquelle concerne les Lignes directrices de 2003 sur le même sujet, et vise au renforcement de la coopération et des synergies avec l'OSCE¹⁰². Le DH-MIN partage l'opinion que la diversité linguistique constitue une source d'enrichissement mutuel. Les médias jouent un rôle considérable dans le maintien et le développement de l'identité et des langues des minorités nationales, ainsi que dans la lutte contre l'intolérance. Il est nécessaire, dans ce but, d'assurer l'accès à l'information sur une base non discriminatoire, y compris pour les personnes appartenant aux minorités nationales. D'autre part, les États devraient lever toute restriction injustifiée à l'établissement et au fonctionnement de services privés de transmission audiovisuels dans les langues minoritaires. Enfin, le DH-MIN considère comme très utile la coopération du Conseil de l'Europe avec l'OSCE sur ce sujet, qui renforcera l'efficacité des travaux des deux organisations.

¹⁰¹ Selon le Rapport sur la Convention-cadre, « *L'obligation de reconnaissance du droit de chaque personne, appartenant à une minorité nationale, d'être enseignée dans sa langue minoritaire, constitue un des moyens principaux par lesquels ces personnes peuvent confirmer et maintenir leur identité* », Rapport p. 34 par. 74. Il faut noter que le paragraphe 1 de l'article 24 de la Convention-cadre détermine qu'il ne sous-entend pas une action positive quelconque, surtout de nature économique, de la part de l'État. Cependant, l'État prend en charge de telles mesures s'il existe un nombre de personnes minoritaires qui justifie des mesures additionnelles (article 14 par. 2). De toute façon, cette obligation est mitigée, du fait que, d'une part, l'État doit faire des efforts dans cette direction, et parce que, d'autre part, c'est l'État qui déterminera s'il y a une demande accrue d'enseignement dans la langue minoritaire.

¹⁰² « *Lignes directrices de 2003 sur l'utilisation de lignes minoritaires dans les médias de radiodiffusion et les normes du Conseil de l'Europe: renforcer la coopération et les synergies avec l'OSCE* ». Recommandation 1773 (2006) de l'Assemblée parlementaire. Observations du DH-MIN, DH-MIN (2007) 003 (22.3.2007)

7. *La répartition du financement public (subventions) accordé aux personnes appartenant à des minorités nationales, ainsi qu'à leurs associations*

Cette question a été posée devant le DH-MIN à initiative de l'Autriche¹⁰³ et a fait l'objet de discussions et d'échanges d'idées lors de la 9^e réunion (2009), en relation, surtout, avec les pratiques, critères et modèles dans ce domaine. Parallèlement, le secrétariat du DH-MIN a rédigé un questionnaire destiné aux États membres¹⁰⁴, qui comprend, entre autres, les questions suivantes: a) Qui détermine le montant total des subventions: le Parlement ou l'administration publique? b) Quels sont les critères adoptés pour fixer la subvention accordée à une minorité nationale spécifique ? Le nombre de ses membres fait-il partie de ces critères ? c) Qui décide à quelle association d'une minorité nationale la subvention sera accordée ? Existe-t-il des critères et des priorités en la matière ? d) Quels objectifs et priorités sont avantagés lorsque ces subventions sont accordées? e) Procède-t-on à l'évaluation du caractère permanent des résultats et de l'efficacité des subventions¹⁰⁵ ?

Le DH-MIN est revenu sur ce même sujet en 2009, en demandant à ses membres de soumettre leurs réponses au questionnaire susmentionné. En même temps, il a confié à des experts extérieurs l'analyse thématique des réponses et, en particulier, le soin de signaler les bonnes pratiques¹⁰⁶. Il est même revenu, une nouvelle fois, sur le sujet du questionnaire en demandant au secrétariat de le réviser pour que les questions soient plus précises, en utilisant les définitions des notions qui sont adoptées dans le projet d'analyse¹⁰⁷, et en cherchant, de cette manière, à susciter l'intérêt des États membres.

¹⁰³ DH-MIN, List of adopted decisions, 8th Meeting (15-16 October 2008), DH-MIN (2008) 007 (10.10.2008), par. 9

¹⁰⁴ DH-MIN, List of adopted decisions, DH-MIN (2009) 009 (10.11.2009), par. 3

¹⁰⁵ DH-MIN, *Un questionnaire sur la « distribution de l'aide financière publique (subventions) accordée aux associations de minorités nationales »*, DH-MIN, (2009) 004 (10.6.2009), par. 1-12

¹⁰⁶ Il s'agit de Ms A.M. Biro, Senior Consultant of the Multiethnic Communities Programme of the Open Society Institute, et de Ms Katalin Pallai, independent expert on local community process and local government strategies. Voir DH-MIN, Meeting Report, 5-6 May 2010, DH-MIN (2010) 004, 14.6.2010, p.5, par. 4

¹⁰⁷ DH-MIN, List of adopted decisions, 8th mtg (15-16.5.2010), DH-MIN (2010) 003 rev. (6.5.2010), par. 1 Il est intéressant de noter la remarque faite par les experts sur ce sujet: « *In particular they pointed out the disparity in the understanding of terminology used in the questionnaire which affected the responses*

Le Bureau du CDDH, exerçant la compétence de surveillance qui émanait de son mandat, a considéré que les travaux du DH-MIN sur ce sujet étaient susceptibles d'améliorations ultérieures et, plus concrètement, que le DH-MIN devait clarifier les priorités, les objectifs qu'il poursuit, les moyens de les obtenir et les délais prévus¹⁰⁸.

8. *Les minorités « dispersées »*

Il s'agit d'une question dont se préoccupent aussi d'autres instituts et forums, comme par exemple l'European Institute for dispersed minorities. Suite au mandat conféré par les représentants permanents du Conseil de l'Europe, le DH-MIN a été chargé de préparer une étude à ce sujet à travers un groupe de travail ad hoc¹⁰⁹. Un questionnaire a été adressé à tous les États membres, mais il n'a reçu de réponses que de la part de 15 États membres¹¹⁰. Constatant ce résultat, le DH-MIN a conclu, d'une part, qu'il n'y avait pas besoin de définir l'expression « minorités dispersées »¹¹¹ et que, d'autre part, la création d'un réseau d'instituts sur ce même sujet devait être laissée à l'initiative des parties¹¹².

C. **Autres sujets sur lesquels le DH-MIN n'a pas encore adopté de décision**

Les sujets proposés à la discussion au sein du DH-MIN, mais qui n'ont pas fait, pour le moment, l'objet d'une décision, sont les suivants:

submitted by those 23 states which provided information ». DH-MIN, Meeting Report, 5-6 May 2010, op. cit., p. 5. par. 4

¹⁰⁸ *Ibid.*, par. 6

¹⁰⁹ DH-MIN, GT-DEM, auquel participent les États suivants: Autriche, Bulgarie, Finlande, Lituanie, Roumanie, Fédération de Russie, Slovaquie, ARYM et Ukraine. DH-MIN, *Overview of the work of DH-MIN*, in 1998-1999, DH-MIN, (2005) 002 (22 April 2005), p. 2

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 3.

¹¹¹ *Ibidem*

¹¹² *Ibidem*

1. *L'utilisation des symboles des minorités nationales dans la sphère publique et privée,*

Sur la base d'un texte élaboré par le Bureau du Haut-Commissaire chargé des minorités nationales de l'OSCE, le DH-MIN a invité ses membres à soumettre au secrétariat, s'ils le désiraient, des informations pertinentes jusqu'à la fin du mois de janvier 2010, afin qu'elles puissent être transmises à l'OSCE¹¹³. Cependant, bien qu'un certain nombre de délégations aient soumis des informations actualisées sur cette question, qui ont été transmises à l'OSCE, cette dernière organisation n'a pas pu finaliser son Rapport¹¹⁴.

2. *L'envoi d'informations concernant les Roms*¹¹⁵

La contribution du DH-MIN sur ce point consiste à recevoir des États membres des informations – en relation surtout avec la participation des Roms aux processus de prise de décisions – dans le but de les transmettre au Comité des experts pour les Roms et les gens du voyage, ce dernier devant préparer un Avis sur la participation et la représentation politique de ceux-ci en Europe¹¹⁶. L'envoi de ces informations n'est pas obligatoire¹¹⁷. Le DH-MIN a néanmoins reçu certaines informations des États membres, en relation surtout avec l'éducation des Roms, et continue d'étudier le sujet¹¹⁸.

¹¹³ DH-MIN, *Meeting Report*, 11th meeting (5-6 May 2010), DH-MIN (2010) 004, (14.6.2010), par. 13

¹¹⁴ *Ibid.*, par. 14

¹¹⁵ Ces informations concernent aussi l'éducation des Roms et des gens du voyage; informations fournies par le Comité compétent (MG-S-ROM). Voir DH-MIN, *Liste des décisions*, 11^e réunion (5-6 mai 2010), DH-MIN, (2010) 003 rev. (6 mai 2010), par. 7. Cf. DH-MIN, *Meeting Report*, 11th meeting, DH-MIN, (2010) 004 (14 juin 2010), par. 29-32

¹¹⁶ DH-MIN, *List of adopted decisions*, 10th meeting (9-10 November 2009), DH-MIN (2009) 009 (10 November 2009), par. 7

¹¹⁷ « [...] where appropriate [...] », *Ibid.*

¹¹⁸ Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Moldavie, Norvège, Slovaquie et Suède. Voir DH-MIN, *Meeting Report*, *op. cit.* (note 113), par. 22

3. *Le dialogue interculturel en relation avec les minorités nationales*

Ce sujet, proposé par la Moldavie¹¹⁹, se réfère aux mesures adoptées par les États membres afin de promouvoir le respect et la compréhension mutuels, conformément à l'article 6 de la Convention-cadre¹²⁰. L'accent est mis sur l'étude des bonnes pratiques relatives à l'éducation des Roms sous l'angle du dialogue interculturel.

4. *les conséquences de la situation économique courante des minorités nationales*

Une autre question concerne les conséquences de la situation économique courante des minorités nationales, prises au niveau individuel et collectif. Le DH-MIN a pris la décision de reporter toute discussion en la matière jusqu'à la publication de l'étude de l'ECRI sur les conséquences de la crise économique sur le racisme et la discrimination raciale¹²¹. Néanmoins, le Bureau du CDDH a cru nécessaire que le DH-MIN fournisse des informations concrètes lors de la réunion suivante du CDDH (juin 2010)¹²².

5. *la participation des ONG aux travaux du DH-MIN*

Enfin, et ce n'est pas le moindre, on ne doit pas manquer de se référer à la participation des ONG aux travaux du DH-MIN. Dès le commencement des travaux du DH-MIN (1997), le mandat du Comité des Ministres a prévu que ce dernier devait intégrer dans ses travaux des représentants des minorités nationales et des ONG¹²³. Effectivement, le DH-MIN a eu des consultations avec un certain nombre d'ONG, telles que le FUEN (UFCE, Union fédéraliste des communautés européennes), le MRG (Minority Rights Group International) et l'EBLUL (Bureau européen pour les langues moins répandues), ainsi

¹¹⁹ DH-MIN, *List of adopted decisions*, 9th meeting (1-2 April 2009), DH-MIN, (2009) 005 (2 April 2009), par. 8 (iii)

¹²⁰ *Ibid.* Cf. DH-MIN, *List of adopted decisions*, 10th meeting (9-10 November 2009), DH-MIN, (2006) 009 (10 November 2009), par. 8

¹²¹ DH-MIN, *Meeting Report*, *op. cit.* (note 113), par. 9

¹²² Lors de la 10^e réunion du DH-MIN (novembre 2010), le président du Comité consultatif de la Convention-cadre a présenté la question des conséquences de la situation économique actuelle sur les minorités nationales, individuellement ou collectivement. Voir DH-MIN, *op. cit.*, par. 8

¹²³ DH-MIN, *Overview of the work of the DH-MIN in 1998-1999*. DH-MIN (2005) 002 (22 April 2005), p. 4

qu'avec l'Association internationale pour la défense des langues et des cultures menacées (2005), le mandat du Comité des Ministres faisant référence à l'obligation du DH-MIN d'admettre la participation à ses travaux des représentants des minorités nationales et des ONG disposant d'une compétence reconnue dans ce domaine, participation qui pourrait être réalisée en particulier par l'organisation de séances d'audition avec ces entités¹²⁴. D'autre part, le mandat du Comité des Ministres précisait les ONG qui pouvaient prendre part aux travaux du DH-MIN en tant qu'observateurs¹²⁵.

La participation des ONG qui n'ont pas obtenu le statut d'observateur se fait sur une base *ad hoc*, c'est-à-dire selon le sujet examiné et l'ONG spécifique¹²⁶. En 2007, le FUEN a demandé à recevoir le statut d'observateur. Étant donné que cette demande n'a pas obtenu l'unanimité en raison des réserves formulées par trois États membres¹²⁷, le DH-MIN a décidé de demander à cette organisation de lui fournir des informations supplémentaires relatives à son mandat, à ses sources de financement et à ses activités concrètes, avant de prendre une décision définitive¹²⁸. Finalement, le Bureau du CDDH a décidé que le FUEN ne pouvait pas obtenir le statut d'observateur, mais pouvait être admis aux travaux du DH-MIN sur une base *ad hoc*¹²⁹. L'invitation du FUEN à des réunions consécutives du DH-MIN a provoqué la réaction de la Grèce, qui a argumenté que cela était contraire à la lettre et à l'esprit de la décision du Bureau du CDDH, sans, toutefois, que cet argument soit accepté par le Bureau.

¹²⁴ CDDH, Renouvellement de mandats..., CDDH (2008) 014, Addendum III (28 novembre 2008), p. 12, par. 4, v.

¹²⁵ Amnesty International, Commission internationale des juristes, Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH), Groupe européen de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, Forum européen des Roms et des gens du voyage, *op. cit.*, par. 6, ii).

¹²⁶ En 2005, p.ex., le DH-MIN a décidé d'inviter à sa 2^e réunion (novembre 2005), afin d'échanger des points de vue, la FUN (Federal Union of European Nationalities) et le Forum européen des Roms et des gens du voyage. DH-MIN (2005) 007 (12.5.2005), p. 5, par. 3 et 4

¹²⁷ Il s'agit de la Grèce, de la France et de la Roumanie.

¹²⁸ DH-MIN (2007) 007 (23.3.2007), p. 3, par. 11. Notons que la présidente du DH-MIN a été invitée en cette qualité et a pris part, avec un membre du secrétariat du DH-MIN, au Congrès du FUEN (Hongrie, 2008). Voir DH-MIN (2008) 005 (16.10.2008), p. 7, par. 29

¹²⁹ CDDH-BU (2008) 001 (28-29.2.2008), p. 7, par. 20

D. Développements récents dans les États membres du DH-MIN concernant les minorités nationales : un tour de table effectué en mai 2010 a dégagé le tableau suivant:

« 17. *Twenty delegations took the floor to present the latest developments in their countries in the field of the protection of national minorities. A number of delegations informed the DH-MIN about the current reporting status, delegation visits and follow-up seminars under the Framework Convention, the Language Charter and by the European Committee on Racism and Intolerance. In particular, with regard to the Framework Convention, delegations of Armenia, Austria, the Czech Republic, Denmark, Finland, Italy, the Russian Federation, Slovenia and the United Kingdom informed the Committee about the submission of State reports under the 3rd cycle of monitoring. The Delegation of Denmark further informed about submitting its fourth report under the Language Charter, while the delegations of Finland and Poland announced that they will be submitting their reports in the near future. The delegation of the Czech Republic provided information about the program to support implementation of the ECRML in that country.*

18. *The delegations of Italy and Moldova informed the Committee about the measures taken in their countries ahead of the planned ratification of the European Charter for regional or Minority Languages.*

19. *Three delegations (Albania, Bulgaria and Hungary) outlined the measures taken to prepare for the population censuses of 2011 and on the optional and open-ended nature of the questions on national affiliation and language which will be included in the census document.*

20. *As regards domestic policy and legal developments, the Committee members provided information covering a number of areas, including planned or already adopted legislation and programs on national minorities and/or non-discrimination. In particular, the delegations of Albania and Serbia provided information on the anti-discrimination legislation adopted in these countries. The delegation of Hungary informed the Committee about the legislative changes expanding the right to use minority languages in administrative proceedings and the adoption of legal provisions prohibiting the denial of the Holocaust. The delegation of Sweden provided information about the new policy*

developed following the entry into force in January 2010 of the Act on national minorities and minority languages, in particular regarding the consultation mechanisms at local level and measures to promote the Saami language. The delegation of Serbia provided information about the forthcoming elections in June 2010 to national minority councils established under newly adopted legislation.

21 *With regard to plans for future legislation, the delegation of Austria informed about ongoing discussion on the law on national minorities and the delegation of Hungary about the parliamentary resolution on the elaboration of legislation on the parliamentary representation of minorities.*

22. *Activities aiming at development of the Roma communities were presented by the delegations of Bosnia and Herzegovina (establishment of a Co-ordination Council for the implementation of the Roma Action Plan), Bulgaria (adoption of the program for 2010-2015 on the social integration of Roma), Moldova (adoption of the Program for the support of the Roma), Norway (adoption of measures aimed at reconciliation between the Romani People and the Norwegian authorities), Slovakia (organization, in the framework of the Chairmanship of the Decade of Roma Inclusion, of the International Conference on Extremism), Slovenia (adoption of the National Program for Roma 2010-2015) and Sweden (commissioning by the authorities of an inquiry on Roma issues).*

23. *Information was also provided about the ongoing study by the Ombudsman of Armenia on the respect for national minority rights in that country, a resolution of the Hungarian Parliament to establish a consultative Forum of national Minorities, a program for the improvement of opportunities to study the state language in Moldova, measures taken to enhance ethnic tolerance in the Russian Federation, and the planned International Conference on the Integration of National Minorities in the European Societies to be held in Skopje on 7 and 8 June 2010. The delegation of Slovakia informed the Committee about the inclusion of a Serbian national minority representative in the Council of National Minorities functioning in that country. Last, but not least, the delegation of Finland brought to the attention of the Committee members the visit of the UN Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people to examine the situation of the Saami¹³⁰».*

¹³⁰ DH-MIN, *Meeting Report*, 11th meeting (5-6 May 2010), DH-MIN (2010) 004, (14.6.2010), par. 17-23.

Conclusion

Les éléments très brièvement exposés dans les lignes qui précèdent révèlent une image du DH-MIN (et de ses travaux) qui présente de multiples particularités en comparaison avec les autres organes du Conseil de l'Europe, dans le domaine de la protection des minorités nationales. Tout d'abord, la « production » du DH-MIN dans ce domaine doit être placée, sur l'échelle du caractère juridique, à un degré minimal. On sait qu'en droit international, la notion de « soft law » est communément acceptée¹³¹. Dernièrement, une distinction a été faite à l'intérieur du « soft law »: nous avons, d'une part, le « soft law » traditionnel et, d'autre part, ce qu'on appelle le « *soft law plus*¹³² », c'est-à-dire le « soft law » qui est respecté en pratique par tous les États. On en a un exemple avec les règles de « soft law » de Bâle sur les relations financières¹³³. Les travaux du DH-MIN nous donnent l'occasion d'ajouter une distinction additionnelle, celle du « *soft law minus* » c'est-à-dire les réglementations qui ne peuvent pas être considérées comme ayant reçu un soutien politique suffisant de la part des États membres, mais qui se réfèrent aux textes d'autres organes du Conseil de l'Europe ou de l'OSCE – qui possèdent justement ce caractère de « soft law » en relation avec des points concrets. En ce qui concerne les autres points des travaux du DH-MIN, force est d'admettre qu'ils possèdent un caractère purement « descriptif ».

Le deuxième point à signaler est que le DH-MIN procède à la collecte d'informations sur diverses questions au moyen de questionnaires ou indépendamment d'eux, mais qu'il évite de les élaborer et d'en tirer des conclusions, tâches qu'il confie à des experts indépendants. Il convient cependant de noter que le CDDH a jugé excessive l'utilisation d'experts extérieurs: « [...] *where, in the DH-MIN's opinion, the means necessary for achieving these goals, it being understood that the consistent practice of calling on external consultants should remain exceptional was currently the case for the whole of*

¹³¹ Voir P. Dailler, A. Pellet, *Droit International Public*, 8^e éd., Paris 2002, p. 427-428. Pour une position contraire, voir P. Weil, Vers une normativité relative en droit international, *RGDIP*, 1982, p. 6, et Jan. Klabbers, *The concept of treaty in international law*, Kluwer 1996, p. 157.

¹³² Expression utilisée par A. Lowenfeld, *International Economic Law*, Oxford, 2008, p. 845.

¹³³ Voir D. Ho, Compliance and international soft law: why do countries implement the Basle accord? *Journal of International Economic Law*, 2002, p. 647 et s.

*the Organization*¹³⁴ ». Par ailleurs, le CDDH s'est montré critique quant aux préoccupations du DH-MIN concernant certains sujets, et cela pour des raisons plutôt économiques: «[...] *it was just as much clear that the exchanges of good practice or the evaluation by the committee of work undertaken by an external consultant were not in themselves sufficient to justify meetings of a plenary committee if they did not result in operational conclusions to the benefit of the previously-defined goals (the publication of studies reflecting the DH-MIN's conclusions of a given subject, the elaboration of possible legal instruments etc.)*¹³⁵ ». Le DH-MIN a répondu à cela de façon positive: «[...] *the DH-MIN decided that it will look in the future, when appropriate and on a case-by-case basis into the possibilities of expanding its working methods by establishing drafting committees, working groups and reference groups. The Committee further agreed that any such group, when established, should meet on the margins of the DH-MIN plenary meetings to limit the expenditure incurred*¹³⁶ ».

Une dernière caractéristique particulière des travaux du DH-MIN est qu'il évite de se référer – sauf exception – à des États membres spécifiques, politique qui vise à assurer le plus grand consensus à ses textes, de manière à rendre possible l'identification et l'évaluation des minorités nationales et, si possible, de faire des propositions. En d'autres termes, le CDDH ne cherche pas seulement à intégrer à ses travaux sur les minorités nationales les États qui n'ont pas ratifié la Convention-cadre (par exemple la France, la Grèce et la Turquie), mais à les promouvoir davantage. Il constitue, d'une certaine façon, un forum où se fait la « fermentation » de positions parmi les États, dans la perspective d'une évolution ultérieure.

¹³⁴ DH-MIN, *Meeting Report, op. cit.*, note (111), par. 26

¹³⁵ CDDH, 69th Meeting Report, CDDH (2009), par. 19

¹³⁶ DH-MIN, *Meeting Report, op. cit.*, note (111), par. 27