



Doc. 12141

09 février 2010

Protection des minorités en Europe : bonnes pratiques et lacunes dans l'application des normes communes

Avis de commission¹

Commission de la culture, de la science et de l'éducation

Rapporteur: M. Florin Serghei ANGHEL, Roumanie, Groupe du Parti populaire européen

A. Conclusions de la commission

1. La commission de la culture, de la science et de l'éducation félicite le rapporteur, M. Cilevičs, et la commission des questions juridiques et des droits de l'homme pour l'analyse et les orientations détaillées qu'ils ont présentées afin d'améliorer la protection des minorités en Europe. Elle prend note avec satisfaction du rapport sur la «Protection des minorités en Europe: bonnes pratiques et lacunes dans l'application des normes communes» et soutient fermement ce rapport.

2. D'autre part, la commission approuve l'avis du rapporteur sur la nécessité de mettre l'accent sur l'application adéquate des normes existantes, puisque le Conseil de l'Europe dispose déjà d'une panoplie étendue de mécanismes et d'instruments légaux en ce domaine.

3. La commission de la culture, de la science et de l'éducation juge néanmoins important de mentionner explicitement le lien entre les bases juridiques de la protection des minorités et la reconnaissance culturelle de la diversité dans nos sociétés. Outre la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, d'autres normes et activités du Conseil de l'Europe contribuent aussi à une meilleure intégration des personnes appartenant aux minorités nationales dans les sociétés modernes et, par conséquent, se complètent les unes les autres.

B. Exposé des motifs, par M. Anghel, rapporteur

1. Le rapport préparé par le rapporteur, M. Boriss Cilevičs, est important et bien documenté: nous approuvons ce rapport et en partageons les conclusions. Les remarques qui suivent – et les amendements proposés aux projets de résolution et de recommandation – ont principalement pour but de compléter l'analyse juridique approfondie des instruments légaux essentiels sur la protection des minorités effectuée par M. Cilevičs, en abordant la question sous l'angle de la «dimension culturelle».

2. Il nous paraît important de souligner que les normes et standards existants sont suffisamment explicites. Par conséquent, dans le contexte actuel, les efforts devraient être axés principalement sur la pleine application des normes généralement reconnues, sous la surveillance des organes spécialisés du Conseil de l'Europe. Nous pensons qu'il est approprié à cet égard de décourager toute initiative visant à créer de nouvelles normes ou à modifier le mandat et les modalités de fonctionnement du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et du Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires qui doivent maintenir leur indépendance.

1. Voir [Doc. 12109](#) déposé par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme.



3. En tant qu'hommes politiques européens responsables et dans un but de cohérence avec nos décisions antérieures, il nous paraît de la plus haute importance de mettre l'accent sur la nécessité pour tous les Etats membres du Conseil de l'Europe de ratifier la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Nous mentionnons à cet égard l'expérience positive de la Roumanie et les bonnes pratiques développées par les autorités roumaines, la Roumanie étant déjà partie aux deux conventions.

4. Le rapporteur soulève une question essentielle quant à l'application de la convention-cadre, dans la mesure où cet instrument juridique ne comporte pas de définition de l'expression «minorités nationales», laissant ainsi aux Etats le soin de décider de son champ d'application. La majorité des Etats membres ont opté pour la protection des citoyens appartenant aux minorités nationales d'implantation traditionnelle (c'est-à-dire non issues des migrations récentes) prévue par la convention-cadre. A cet égard, nous soulignons la nécessité pour les autorités des pays hôtes de prendre des dispositions actives pour la protection des droits des immigrés, sur la base de l'expertise et des instruments juridiques pertinents du Conseil de l'Europe comme la Convention européenne des droits de l'homme, la Charte sociale européenne révisée, les recommandations de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), les recommandations du Commissaire aux droits de l'homme et les rapports de l'Assemblée parlementaire.

5. Un autre problème identifié dans le rapport est la politisation de ces questions qui, dans certains Etats, conduit à l'instabilité du régime de protection des minorités nationales. L'adoption d'une approche dépolitisée, neutre et technique de tous les aspects se rapportant à la mise en œuvre de la convention-cadre représenterait par conséquent un grand pas en avant.

6. Le degré différent de décentralisation dans chaque Etat membre et de dévolution effective aux autorités locales des compétences dans le domaine des minorités nationales est parfois source de difficultés telles que: l'incertitude quant aux responsabilités propres à chaque échelon, la non-application de la convention-cadre du fait de ressources très limitées ou de l'absence de volonté politique au niveau local, ou encore l'adoption par les autorités locales de décisions non conformes aux engagements internationaux contractés par les autorités centrales.

7. Le projet de résolution souligne l'obligation faite aux Etats membres de créer les conditions nécessaires pour que les personnes appartenant aux minorités nationales participent directement à la vie publique et aux processus de décisions. Nous soutenons vigoureusement cette idée et mentionnons à cet égard les pratiques intéressantes développées en Roumanie afin de créer les conditions permettant d'assurer la représentation des minorités nationales au sein des organes élus, y compris le parlement. D'autre part, garantir l'accès à des services religieux en langue maternelle dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe contribuerait de façon importante au maintien de l'identité culturelle et spirituelle des minorités nationales.

8. S'agissant plus spécifiquement des amendements proposés aux projets de résolution et de recommandation, nous soulignons que les parlements constituent la représentation démocratique de la population – tant la population majoritaire que les minorités – et reflètent les opinions politiques existant à l'intérieur d'un pays. Par conséquent, le travail parlementaire sur les questions relatives aux minorités nationales devrait être poursuivi régulièrement dans les Etats membres ainsi qu'au sein de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Il convient de rappeler ici que l'Assemblée a adopté plusieurs rapports sur la dimension culturelle de la protection des minorités. Les minorités culturelles contribuent aussi à la diversité et au patrimoine culturels de l'Europe par-delà le cadre national.

9. En outre, dans le droit-fil de l'analyse présentée dans le rapport (qui met l'accent sur la nécessité de renforcer la participation des groupes minoritaires à la vie publique et l'importance du rôle des collectivités locales pour assurer la protection des droits des minorités), il conviendrait de mentionner le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit à participer aux affaires des collectivités locales (STCE no 207), adopté récemment, et la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE no 144). En effet, les dispositions de ces instruments vont dans le sens d'un renforcement de la participation des groupes minoritaires aux processus locaux d'élaboration des politiques et de décision, et de leur intégration dans les communautés locales.

10. Enfin, nous proposons d'exiger que les Etats membres s'abstiennent de s'ingérer dans le fonctionnement des conseils des minorités nationales – là où de tels organes remplissent un rôle comme en Serbie – et prennent des mesures appropriées afin d'assurer le nécessaire financement de ces organes et, par conséquent, la possibilité pour eux de travailler de façon indépendante.

C. Amendements proposés

Le rapporteur suggère, au nom de la commission, les amendements suivants au projet de résolution et au projet de recommandation sur la protection des minorités en Europe: bonnes pratiques et lacunes dans l'application des normes communes:

Amendement A (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, après le paragraphe 8, ajouter le paragraphe suivant:

«L'Assemblée considère que l'enceinte politique principale pour la discussion publique des questions relatives aux minorités dans chaque pays doit être le parlement et que la dimension culturelle de la protection des minorités ne doit pas être ignorée dans cette discussion. A cet égard, l'Assemblée rappelle ses propres travaux ayant abouti à la [Recommandation 1775 \(2006\)](#) sur la situation des populations finno-ougriennes et samoyèdes, la [Résolution 1519 \(2006\)](#) sur la situation culturelle des Kurdes, la [Recommandation 1751 \(2006\)](#) sur la diversité culturelle du Caucase du Nord, la [Recommandation 1688 \(2004\)](#) sur les cultures de diaspora, la [Résolution 1171 \(1998\)](#) sur les cultures minoritaires ouraliennes en danger, la [Recommandation 1333 \(1997\)](#) relative à la langue et à la culture aroumaines, la [Recommandation 1291 \(1996\)](#) relative à la culture yiddish, la [Recommandation 1203 \(1993\)](#) sur les Tsiganes en Europe, la [Recommandation 1162 \(1991\)](#) relative à la contribution de la civilisation islamique à la culture européenne et la [Recommandation 1134 \(1990\)](#) sur les droits des minorités.»

Amendement B (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, après le paragraphe 8, ajouter le paragraphe suivant:

«Le renforcement de la protection des minorités requiert non seulement la reconnaissance – et le respect – des droits individuels des minorités mais aussi l'acceptation politique et culturelle de la diversité au sein de la société en général. Cette dernière exige la mise en place de politiques culturelles et éducatives pertinentes dans tous les Etats membres. L'Assemblée renvoie à cet égard à la [Recommandation 1849 \(2008\)](#) pour la promotion d'une culture de la démocratie et des droits de l'homme par l'éducation des enseignants, la [Recommandation 1740 \(2006\)](#) sur la place de la langue maternelle dans l'enseignement scolaire, la [Recommandation 1720 \(2005\)](#) sur éducation et religion, la [Recommandation 1682 \(2004\)](#) sur l'éducation à l'Europe, la [Recommandation 1625 \(2003\)](#) sur les politiques d'intégration des immigrés dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, la [Résolution 1313 \(2003\)](#) sur la coopération culturelle entre l'Europe et les pays du sud de la Méditerranée, et la [Recommandation 928 \(1981\)](#) relative aux problèmes d'éducation et de culture posés par les langues minoritaires et les dialectes en Europe.»

Amendement C (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, après le paragraphe 14, ajouter le paragraphe suivant:

«L'Assemblée renvoie au Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE no 207), qui a été ouvert à la signature le 16 novembre 2009. Ce Protocole soutient la mise en place de politiques fondées sur l'inclusion des minorités à l'échelon local ainsi que le renforcement de leur participation à l'élaboration des politiques locales et à la vie culturelle et sociale locale. L'Assemblée appelle instamment tous les parlements membres à examiner la possibilité de ratifier ce protocole.»

Amendement D (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, après le paragraphe 15, ajouter le paragraphe suivant:

«L'Assemblée rappelle que la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE no 144) souligne la nécessité d'améliorer l'intégration des résidents étrangers dans la communauté, notamment en développant les possibilités qui s'offrent à eux de participer aux affaires publiques. La pleine application de cette convention renforcerait certainement la protection des étrangers en tant que membres de minorités et favoriserait le dialogue constructif au sein des communautés multiculturelles. Il est donc hautement regrettable que, à ce jour, seuls huit Etats membres aient ratifié cette convention et seuls cinq autres l'aient signée. Les parlements membres devraient prendre des mesures en vue de la signature et de la ratification de cette convention.»

Amendement E (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, après le paragraphe 16, ajouter le paragraphe suivant:

«L'Assemblée attire l'attention sur le rôle positif que peuvent jouer les conseils ou organes de minorités nationales dans la protection des personnes appartenant à ces minorités dans les Etats membres. Les gouvernements devraient s'abstenir de s'ingérer dans l'organisation et les activités de ces organes et affecter les ressources administratives et financières nécessaires à leur fonctionnement.»

Amendement F (au projet de recommandation)

Dans le projet de recommandation, amender le paragraphe 1.1 comme suit (les modifications sont en gras):

*«1.1. de redoubler d'efforts en vue d'obtenir rapidement la ratification de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et du Protocole no 12 à la Convention européenne des droits de l'homme; **et d'examiner la possibilité d'adhérer au Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales et à la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local;**».*

Amendement G (au projet de recommandation)

Dans le projet de recommandation, après le paragraphe 1.1, ajouter le sous-paragraphe suivant:

«de renforcer le travail du Conseil de l'Europe sur le dialogue interculturel et l'éducation interculturelle visant à favoriser le respect de la diversité et la cohésion sociale, en particulier par le biais de la formation des enseignants et de l'apprentissage tout au long de la vie, par exemple en coopération avec le Centre européen pour l'interdépendance et la solidarité mondiales (Centre Nord-Sud) de Lisbonne, le Centre européen Wergeland d'Oslo et le Centre européen pour les langues vivantes de Graz;».

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

Commission pour avis : commission de la culture, de la science et de l'éducation

Renvoi en commission : [Doc. 11261](#), Renvoi 3355 du 25 juin 2007

Avis approuvé par la commission le 25 janvier 2010

Secrétariat de la commission: M. Fasino, M. Dossow