



Résolution 1713 (2010)¹

Version finale

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

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire souligne qu'il est fondamental d'assurer la protection des personnes appartenant à une minorité nationale, en tant que partie intégrante de la protection internationale des droits de l'homme, pour l'égalité, la justice, la stabilité, la sécurité démocratique et la paix en Europe.
2. L'Assemblée rappelle ses Recommandations 1492 (2001), 1623 (2003) et 1766 (2006) concernant les droits des minorités nationales, et salue le rôle déterminant que la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157) et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148) ont joué ces dernières années dans l'amélioration de la protection des minorités nationales en Europe et la promotion de leurs droits.
3. Malheureusement, ces deux instruments ne sont pas encore devenus des normes universellement admises dans toute l'Europe, car certains Etats membres du Conseil de l'Europe ne les ont toujours pas ratifiés.
4. A ce jour, quatre Etats – la Belgique, la Grèce, l'Islande et le Luxembourg – ont signé la convention-cadre mais ne l'ont pas encore ratifiée et quatre autres – Andorre, la France, Monaco et la Turquie – ne l'ont ni signée, ni ratifiée. L'Assemblée appelle à nouveau les Etats précités à signer et/ou à ratifier la convention-cadre dès que possible, sans réserve ni déclaration restrictive, en déplorant le manque d'évolution à cet égard depuis l'adoption de sa dernière recommandation en 2006.
5. L'Assemblée regrette, en outre, que les réserves et déclarations restrictives formulées par les Etats qui ont déjà signé et/ou ratifié la convention-cadre n'aient pas été abrogées, et demande à nouveau à ces Etats de le faire.
6. La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires a été, jusqu'à présent, ratifiée par 24 Etats. Neuf autres Etats l'ont signée et certains d'entre eux devraient la ratifier prochainement. Toutefois, à ce jour, près de la moitié des Etats membres du Conseil de l'Europe n'ont pas encore pleinement adhéré à cet instrument juridique.
7. L'Assemblée rappelle, dans ce contexte, que le principe d'égalité et de non-discrimination constitue un droit fondamental de l'homme consacré par la convention-cadre (article 4). L'Assemblée déplore vivement que seuls 17 Etats membres du Conseil de l'Europe aient ratifié le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 177) et que 20 seulement l'aient signé. Il faut également relever que deux Etats membres – la France et Monaco – n'ont encore signé ni la convention-cadre, ni le Protocole n° 12. Par conséquent, l'Assemblée appelle à nouveau les Etats qui ne l'ont pas encore fait à signer et/ou à ratifier dès que possible le Protocole n° 12.

1. *Texte adopté par la Commission permanente*, agissant au nom de l'Assemblée, le 12 mars 2010 (voir [Doc. 12109](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Cilevičs; et [Doc. 12141](#), avis de la commission de la culture, de la science et de l'éducation, rapporteur: M. Anghel). Voir également la [Recommandation 1904 \(2010\)](#).



8. L'Assemblée réaffirme sa position selon laquelle la protection des personnes appartenant à une minorité nationale est essentielle pour garantir l'égalité pleine et entière de tous les individus, préserver la stabilité politique et sociale, et la sécurité démocratique, prévenir les tensions sociales et promouvoir la diversité des cultures et des langues en Europe.

9. Le renforcement de la protection des minorités requiert 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 avancées dans tous les Etats membres.

10. L'Assemblée se félicite des progrès accomplis en matière de protection des personnes appartenant à une minorité nationale au cours des onze années qui ont suivi l'adoption de la convention-cadre, dans les pays qui l'ont ratifiée. Elle relève, à cet égard, que la convention-cadre est un «document de principes» et que les méthodes concrètes de mise en œuvre de ces principes peuvent varier grandement d'un pays à l'autre. En assurant le suivi du respect des dispositions de la convention-cadre par les Etats parties, son comité consultatif a accumulé un vaste ensemble de données pertinentes.

11. L'Assemblée estime qu'il serait utile de diffuser aussi largement que possible les meilleures pratiques en matière de mise en œuvre de la convention-cadre par les Etats parties afin de guider tous les Etats membres désireux de surmonter leurs difficultés et de renforcer encore la protection des personnes appartenant à une minorité nationale ainsi que le respect de la diversité au sein de leur société.

12. Cela dit, l'Assemblée relève que, dans certains Etats qui ont ratifié la convention-cadre, la situation des minorités nationales est encore bien loin d'être idéale. Bien que la mise en œuvre de la convention-cadre ait conduit à l'adoption de nouvelles solutions efficaces dans ce domaine, on constate de multiples lacunes et échecs s'agissant de garantir une protection adéquate des personnes appartenant à une minorité nationale. Dans certains Etats, le processus de mise en œuvre de la convention-cadre a non seulement donné lieu à de bonnes pratiques, mais il a aussi engendré de graves problèmes. En particulier:

12.1. la protection des personnes appartenant à une minorité nationale est très souvent considérée comme une question politique et son étendue dépend de la situation politique du moment. La mise en œuvre des politiques visant à renforcer cette protection est souvent interrompue à la suite de changement de parti ou de coalition au pouvoir. Ce changement entraîne aussi parfois un transfert de compétences entre diverses institutions publiques. En outre, à la suite de changements politiques, certains Etats mettent en place des types de politique visant à promouvoir la langue et la culture majoritaires (officielles ou «d'Etat») qui, dans la pratique, peuvent être préjudiciables à la protection de personnes appartenant à des minorités nationales;

12.2. le degré de mise en œuvre de la convention-cadre varie également d'un Etat à l'autre, selon le niveau de décentralisation. Dans certains Etats, le transfert de compétences aux autorités locales en matière de protection des minorités a engendré une diminution de cette protection. Le comité consultatif de la convention-cadre a recensé un certain nombre de problèmes dans ce domaine, à savoir:

12.2.1. la répartition des compétences entre les autorités centrales et autres que centrales peut être floue, les normes appliquées par les échelons central et régional peuvent être contradictoires ou encore les autorités centrales peuvent avoir perdu tout leur pouvoir en matière de protection des personnes appartenant à une minorité nationale après une redistribution des compétences en faveur des autorités locales;

12.2.2. les pouvoirs locaux n'appliquent pas la convention-cadre par manque de ressources prélevées sur le budget central et/ou à cause d'une absence de volonté politique;

12.2.3. les autorités locales prennent des décisions et/ou des mesures incompatibles avec les principes consacrés par la convention-cadre (discours de haine des responsables politiques locaux, ségrégation scolaire, entraves à la participation des représentants des minorités nationales aux affaires publiques, par exemple);

12.2.4. de plus, dans certains Etats, le gouvernement central oblige les autorités locales à restreindre activement les droits linguistiques des minorités nationales sur la base de réglementations nationales contraires à la convention-cadre et à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

13. En revanche, l'Assemblée relève, à la suite des conclusions du comité consultatif de la convention-cadre, que de nombreux Etats parties offrent de bons exemples de mise en œuvre de cette convention, tels que:

13.1. les mesures positives prises par les autorités locales en vue de renforcer la protection accordée par les autorités nationales aux personnes appartenant à une minorité nationale (comme la reconnaissance officielle de certains groupes minoritaires, le soutien de leurs activités, la promotion de l'égalité des chances pour les Roms). Dans de nombreux cas, les pouvoirs locaux se montrent plus enclins que les autorités centrales à prendre des initiatives;

13.2. la création d'institutions spéciales chargées de traiter les questions relatives aux minorités (médiateurs) à l'échelon local, dont les activités se sont révélées efficaces dans la pratique.

14. Dans ce contexte, l'Assemblée rappelle que, selon l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, une Partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité. Par conséquent, les dispositions de la convention-cadre s'appliquent à tous les organes de l'Etat, sans restrictions ni exceptions, quelle que soit la structure fédérale, centralisée ou décentralisée de l'Etat.

15. L'Assemblée rappelle, par conséquent, que les Etats parties, et plus précisément leurs organes centraux, sont responsables de la bonne application de la convention-cadre par les autorités locales et régionales, indépendamment de la répartition entre eux des compétences en droit interne.

16. 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 n° 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 active à l'élaboration des politiques locales et à la vie culturelle et sociale locale. Aussi, l'Assemblée appelle instamment tous les parlements membres à examiner la possibilité de ratifier ce protocole.

17. L'Assemblée relève, en outre, que le champ d'application personnel de la convention-cadre soulève toujours de graves problèmes. C'est certainement dû à l'absence de définition des minorités nationales dans la convention-cadre elle-même, qui laisse une large marge d'appréciation aux Etats parties. Toutefois, cette situation ne devrait pas conduire à des distinctions arbitraires ou discriminatoires entre des individus appartenant à des minorités différentes. Les problèmes ci-après se posent à cet égard:

17.1. la plupart des Etats accordent une protection fondée sur la convention-cadre en recourant au critère de citoyenneté. Néanmoins, dans certains Etats, un grand nombre de personnes appartenant à une minorité nationale ne peuvent pas bénéficier de cette protection, car elles n'ont pas la nationalité de l'Etat partie en question (des personnes qui sont devenues apatrides à la suite de la dissolution d'un ancien Etat, par exemple);

17.2. certains Etats excluent même a priori des groupes ethniques particuliers du champ d'application de la convention-cadre en définissant un champ d'application territorial et personnel très étroit;

17.3. une distinction est souvent faite entre minorités «autochtones» et autres minorités nationales, ce qui peut conduire, dans la pratique, à une application discriminatoire des droits garantis par la convention-cadre.

18. L'Assemblée rappelle que la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 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 favoriserait certainement 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.

19. De plus, l'Assemblée met l'accent sur l'importance de l'obligation pour un Etat partie de créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à une minorité nationale à la vie culturelle, sociale et économique, et aux affaires publiques, notamment à celles qui les concernent (article 15 de la convention-cadre). En particulier, la participation aux affaires publiques devrait inclure non seulement la participation aux organes élus mais aussi à la branche exécutive et à la fonction publique. L'absence de participation dans ce domaine est étroitement liée à l'absence de participation à la vie socio-économique, et vice versa, comme en témoignent parfaitement les cas d'exclusion socio-économique.

20. 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 nationales 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.

21. S'agissant des Etats membres qui n'ont pas encore ratifié la convention-cadre, l'Assemblée rappelle qu'ils sont néanmoins liés par d'autres instruments de droit international, dont les engagements politiques sur les normes de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe relatives aux minorités, notamment par le Document de Copenhague de 1990, et d'autres conventions du Conseil de l'Europe (notamment la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) et la Charte sociale européenne (STE n° 35)). Toutefois, la pratique montre que, même sur cette base, les droits des personnes appartenant à une minorité nationale ne sont pas toujours bien appliqués.

22. En conséquence, l'Assemblée invite tous les Etats membres:

22.1. à veiller à ce que les principes de non-discrimination, d'égalité et de respect de la diversité soient observés dans la pratique, à savoir par le biais de l'application des instruments pertinents du Conseil de l'Europe, quels que soient les changements de majorité politique;

22.2. à garantir pour tous les groupes minoritaires – nationaux, religieux ou linguistiques – le droit à l'auto-identification, le droit d'expression et le droit au développement de leur identité;

22.3. à promouvoir à tous les échelons (national, régional et local) la tolérance, le pluralisme, l'ouverture et un dialogue sans exclusive entre les autorités et les minorités.

23. L'Assemblée appelle tout particulièrement les Etats ayant ratifié la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales à garantir sa bonne application dans un esprit de compréhension et de tolérance, et en conformité avec les principes de bon voisinage, de relations amicales et de coopération entre les Etats (article 2 de la convention-cadre). Par conséquent, elle exhorte notamment ces Etats:

23.1. à assurer la continuité et la cohérence des politiques, quels que soient les changements de gouvernement;

23.2. à veiller à ce que la convention-cadre soit appliquée, sans exception, sur l'ensemble de leur territoire, par toutes les branches du gouvernement (l'exécutif, le législatif et le judiciaire) et à tous les échelons de pouvoir (local, régional et central), indépendamment de leur structure constitutionnelle d'Etat fédéral ou unitaire;

23.3. à clarifier la répartition des compétences entre les autorités centrales et locales, et à définir de manière précise le rôle et les responsabilités des pouvoirs locaux concernant les personnes appartenant à une minorité nationale, s'il y a lieu;

23.4. à adopter une approche plus souple à l'égard du champ d'application de la convention-cadre, notamment en ne le fondant pas exclusivement sur le critère de citoyenneté, de manière à ce que toutes les personnes appartenant à une minorité puissent jouir sans discrimination des droits consacrés par la convention-cadre;

23.5. à prendre les mesures nécessaires pour assurer la participation effective des personnes appartenant à une minorité à la vie sociale, économique et culturelle, dans les médias et aux affaires publiques;

23.6. à s'abstenir d'adopter des lois qui – étant contraires à la convention-cadre et compromettant ses dispositions – portent dérogation aux droits linguistiques des minorités nationales ou obligent les organes de l'Etat ou les autorités locales à agir à l'encontre de l'exercice des droits des minorités.