



Version provisoire

Commission sur l'égalité et la non-discrimination

La situation et les droits des minorités nationales traditionnelles en Europe

Rapport¹

Rapporteur : M. Ferenc KALMÁR, Hongrie, Groupe du Parti populaire européen

A. Projet de résolution

1. L'histoire européenne montre que la protection des minorités est d'une importance capitale et peut contribuer à ce que chacun se sente chez soi en Europe. Pourtant, les manifestations de nationalisme extrême, de racisme, de xénophobie et d'intolérance n'ont pas disparu ; au contraire, elles semblent en augmentation. L'Assemblée parlementaire exprime son inquiétude face à la situation et aux droits des minorités nationales.

2. L'Assemblée considère la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires comme des instruments essentiels à la protection des minorités en Europe. Cependant, ces deux instruments n'ont pas encore été ratifiés par tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. En outre, l'absence de définition du terme de minorités nationales dans la Convention-cadre laisse une grande marge d'appréciation aux Etats parties, ce qui se répercute sur sa mise en œuvre. A cet égard, l'Assemblée rappelle sa Résolution 1713 (2010), « Protection des minorités en Europe : bonnes pratiques et lacunes dans l'application des normes communes », sa Résolution 1866 (2012), « Un Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur les minorités nationales », et les arrêts pertinents de la Cour européenne des droits de l'homme. L'Assemblée salue également la Déclaration programmatique adoptée à Brixen le 23 juin 2013 par l'Union fédéraliste des communautés européennes (UFCE).

3. L'Assemblée rappelle par ailleurs la définition des minorités nationales énoncée dans sa Recommandation 1201 (1993) relative à un « protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur les droits des minorités nationales » : « *un groupe de personnes dans un Etat qui : a. résident sur le territoire de cet Etat et en sont citoyens ; b. entretiennent des liens anciens, solides et durables avec cet Etat ; c. présentent des caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques ; d. sont suffisamment représentatives, tout en étant moins nombreuses que le reste de la population de cet Etat ou d'une région de cet Etat ; e. sont animées de la volonté de préserver ensemble ce qui fait leur identité commune, notamment leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue* ». Aux fins

¹ Projet de résolution et projet de recommandation adoptés à l'unanimité par la commission à Vienne le 5 mars 2014.

de la présente résolution, les minorités nationales traditionnelles sont définies comme des minorités qui vivent sur le même territoire depuis des siècles et possèdent une identité commune. Ces minorités nationales traditionnelles sont considérées comme une sous-catégorie de minorités nationales.

4. Soulignant l'importance de la stabilité, de la solidarité et de la coexistence pacifique de la multitude de peuples qui vivent en Europe, l'Assemblée appelle à promouvoir le concept de « l'unité par la diversité » au sein des pays et entre eux. La protection des droits des minorités nationales, dont les minorités nationales traditionnelles, devrait rester une priorité politique.

5. La protection des droits des minorités peut contribuer à l'édification d'un avenir durable pour l'Europe et à la garantie du respect des principes de dignité, d'égalité et de non-discrimination. Les minorités ne sont pas les seules à bénéficier de cette protection : elle est source de stabilité, de développement économique et de prospérité pour tous.

6. L'incapacité à apporter une réponse satisfaisante aux questions relatives aux minorités a été une cause majeure de tensions politiques, de conflits et de violations des droits de l'homme. La protection des minorités constitue donc également un moyen de prévention des conflits. Il est possible de concilier le droit à l'autodétermination, l'intégrité de l'Etat et la souveraineté nationale de manière à renforcer la tolérance. Dans ce contexte, la Résolution 1832 (2011) de l'Assemblée, « La souveraineté nationale et le statut d'Etat dans le droit international contemporain : nécessité d'une clarification », montre la voie à suivre.

7. De plus, des accords territoriaux peuvent jouer un rôle important pour la protection des droits des minorités nationales traditionnelles. A cet égard, l'Assemblée rappelle sa Résolution 1334 (2003), « Expériences positives des régions autonomes comme source d'inspiration dans la résolution de conflits en Europe », qui affirme que la mise en place et le fonctionnement d'une entité autonome peuvent être considérés comme parties intégrantes du processus de démocratisation. L'Assemblée salue également l'adoption par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de la Résolution 361 (2013) sur « les régions et territoires disposant d'un statut spécial en Europe », qui souligne que le statut spécial octroyé aux régions de certains Etats européens a apporté stabilité et prospérité à ces régions comme à ces Etats.

8. L'Assemblée estime que des accords d'autonomie territoriale peuvent également contribuer à la protection effective des droits des minorités, dans leur dimension collective, évitant ainsi l'assimilation.

9. L'Assemblée considère le respect du droit à une identité commune, englobant la culture, la religion, les langues et les traditions, comme un élément essentiel de la protection des droits des minorités nationales traditionnelles. Elles ont le droit de préserver et de développer leurs propres institutions et devraient bénéficier d'une protection collective, comme affirmé dans la Recommandation 1735 (2006) de l'Assemblée.

10. A la lumière de ce qui précède, l'Assemblée appelle les Etats membres du Conseil de l'Europe :

10.1. s'agissant des instruments internationaux :

- 10.1.1. à signer et/ou ratifier au plus vite, s'ils ne l'ont pas encore fait, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européennes des langues régionales ou minoritaires ;
- 10.1.2. à signer la Déclaration sur les droits des peuples autochtones, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 septembre 2007 ;
- 10.1.3. à promouvoir la mise en œuvre des bonnes pratiques reconnues par le Conseil de l'Europe et par les Nations Unies en matière de protection des droits des minorités nationales ;
- 10.1.4. outre la mise en œuvre des dispositions juridiques de la Convention-cadre, à créer les conditions nécessaires au respect des engagements/obligations énoncés dans le Document de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (1990) et dans les accords bilatéraux y afférents ;

10.2. s'agissant de la protection du droit à l'identité :

- 10.2.1. à garantir aux minorités nationales le droit de préserver, de développer et de protéger leur identité, tel qu'énoncé dans l'Article 5.1 de la Convention-cadre, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Résolution 47/135 de l'Assemblée générale des Nations Unies, « Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques » ;
- 10.2.2. à prendre les mesures nécessaires pour assurer la participation effective des minorités nationales à la vie sociale, économique et culturelle et aux affaires publiques, afin qu'elles puissent réellement prendre part à la prise de décisions qui concernent leur environnement quotidien, comme prévu à l'Article 15 de la Convention-cadre ;

- 10.2.3. à s'abstenir de toute politique ou pratique visant à assimiler les minorités nationales contre leur gré, conformément à l'Article 5.2 de la Convention-cadre ;
 - 10.2.4. à examiner, pour s'en inspirer, les bonnes pratiques en place dans certains Etats (comme l'expérience du Haut-Adige/Tyrol du Sud, de la Finlande ou d'autres, qui octroient des droits collectifs ou pour le groupe), qui offrent des modèles et des références valables y compris aux Etats qui ne sont pas encore parties à la Convention-cadre ;
- 10.3. s'agissant des accords territoriaux et de la prévention des conflits :
- 10.3.1. à appliquer, sous une forme acceptée par toutes les parties concernées, des accords d'autonomie territoriale fondés sur les textes européens pertinents ;
 - 10.3.2. à prendre en compte, indépendamment des motivations économiques, la valeur ajoutée des régions historiques sur le plan culturel, linguistique, traditionnel et religieux au moment de définir / de réformer les structures ou entités administratives et/ou territoriales du pays ou de certaines institutions publiques ;
 - 10.3.3. à ouvrir et à maintenir un dialogue constant avec les représentants des minorités nationales traditionnelles, afin d'éviter les conflits, de répondre aux besoins du groupe concerné et de promouvoir le multiculturalisme et la solidarité ;
- 10.4. s'agissant du droit à l'enseignement et des langues minoritaires :
- 10.4.1. à promouvoir l'usage officiel des langues parlées par les minorités nationales traditionnelles sur les territoires où elles vivent, au niveau local ou régional, en prenant en considération le fait que la protection et l'encouragement à utiliser les langues régionales et minoritaires ne devraient pas se faire au détriment des langues officielles et de la nécessité de les apprendre ;
 - 10.4.2. à formuler les politiques éducatives en tenant compte des besoins des minorités nationales traditionnelles, y compris via des établissements et systèmes d'enseignement spécifiques ;
 - 10.4.3. à prendre les mesures nécessaires pour assurer la poursuite de l'enseignement dans la langue maternelle dans l'enseignement secondaire (y compris professionnel) et supérieur ;
 - 10.4.4. à suivre les recommandations du premier Commentaire thématique du Comité consultatif, sur l'éducation au regard de la Convention-cadre (2 mars 2006), qui appelait à adopter une approche proactive sur les questions d'enseignement même lorsque la demande exprimée apparaît faible ;
 - 10.4.5. à entreprendre l'élaboration de manuels d'histoire en coopération avec les représentants des minorités traditionnelles vivant sur le territoire national et avec leurs Etats-parents, afin d'éduquer les jeunes dans l'esprit de la coopération et du partenariat au niveau européen ;
 - 10.4.6. à tenir compte de la spécificité et des intérêts des minorités nationales traditionnelles lors de la privatisation de services publics, dont les médias ;
 - 10.4.7. à assurer un financement adéquat aux organisations ou aux médias qui représentent des minorités afin de porter leur identité, leur langue, leur histoire et leur culture à l'attention de la majorité ;
- 10.5. s'agissant de la lutte contre la discrimination :
- 10.5.1. à s'abstenir d'actions discriminatoires et à prendre des « mesures positives » sur le plan économique et social, afin de supprimer les obstacles de fait à « l'égalité des chances » et de promouvoir une égalité pleine et effective ;
 - 10.5.2. à s'abstenir, dans l'esprit de l'Article 16 de la Convention-cadre, d'adopter des lois ou des mesures administratives susceptibles de renforcer l'assimilation, d'encourager l'émigration et de modifier la structure ethnique d'une région donnée ;
 - 10.5.3. à adopter une approche consistant à être à l'écoute des intéressés pour identifier et traiter les problèmes des minorités nationales traditionnelles ;
 - 10.5.4. à garantir aux minorités nationales traditionnelles, sans préjudice du droit fondamental à la liberté de circulation et conformément au concept de l'« unité par la diversité », la possibilité de demeurer sur leur lieu de naissance, de prospérer et s'épanouir là où elles vivent depuis des siècles et d'exprimer pleinement leur potentiel, dans l'intérêt de leur communauté, mais aussi de la population majoritaire, de l'Etat et de l'Europe dans son ensemble ;
 - 10.5.5. à formuler et à appliquer effectivement une stratégie nationale globale pour la protection des minorités nationales traditionnelles ;
 - 10.5.6. à veiller à ce que les médias puissent opérer dans des langues minoritaires sans aucune discrimination ;
 - 10.5.7. à adopter une législation électorale permettant la représentation politique pluraliste des minorités ;
 - 10.5.8. à s'abstenir d'adopter des lois ou des mesures administratives qui affaiblissent la protection des minorités.

11. L'Assemblée invite ses membres à suivre de plus près la question des minorités nationales traditionnelles, à œuvrer activement à la résolution des problèmes et à élaborer des propositions de représentation politique directe des minorités nationales traditionnelles.
12. L'Assemblée invite ses membres à produire dans les années à venir des rapports sur la situation de chacune des minorités nationales traditionnelles d'Europe, afin de faire état de leurs besoins, de leurs aspirations et d'éventuelles tensions.
13. L'Assemblée demande au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe d'accorder une attention particulière aux minorités nationales dans le cadre de son rapport annuel sur la situation des droits de l'homme en Europe.
14. L'Assemblée invite les médias publics et privés de tous types, dans les régions où vivent des minorités nationales traditionnelles, à offrir des services en langues minoritaires.

B. Projet de recommandation

1. Rappelant sa Résolution ... (2014) sur la situation et les droits des minorités nationales traditionnelles, l'Assemblée parlementaire exprime son inquiétude concernant la situation et les droits des minorités nationales traditionnelles.
2. Soulignant l'importance de la stabilité, de la solidarité et de la coexistence pacifique de la multitude de peuples qui vivent en Europe, l'Assemblée appelle à promouvoir le concept de « l'unité par la diversité » au sein des Etats et entre eux.
3. La protection des minorités devrait rester une priorité politique, afin de répondre aux besoins des minorités et de protéger leurs droits et leur dignité humaine. Une protection efficace des droits des minorités nationales traditionnelles contribue à prévenir les conflits, à concrétiser l'idée d'une Europe qui soit la maison de tous et à créer un environnement de paix et de prospérité.
4. Par conséquent, l'Assemblée demande au Comité des Ministres :
 - 4.1. d'élaborer à l'attention des Etats membres du Conseil de l'Europe des programmes de renforcement de la confiance, avec une attention spéciale aux questions de minorités ;
 - 4.2. de veiller à ce que les Ecoles d'études politiques du Conseil de l'Europe abordent la question des minorités, la définition du concept d'Etat nation et le lien entre protection des minorités nationales traditionnelles, paix et stabilité ;
 - 4.3. d'étudier la possibilité, en coopération avec l'Union européenne, de mettre en place une « Journée des minorités nationales traditionnelles », qui permettrait à ces dernières de présenter leur culture, leur patrimoine, leur histoire et leurs aspirations ;
 - 4.4. au travers de ses comités d'experts compétents, d'élaborer des programmes de formation et d'organiser des séminaires destinés aux professeurs d'histoire et aux représentants des médias, en particulier ceux travaillant dans les régions ethniquement mixtes, afin d'éduquer les jeunes dans un esprit de tolérance et de coopération dans toute l'Europe.

C. Exposé des motifs

1. Introduction

1. « Nos travaux ont pour but de faire disparaître les frontières des Etats européens. Notre objectif est que l'Europe devienne une maison commune, la maison de la liberté ». Ces mots, prononcés par Konrad Adenauer en 1950, sont les fondations mêmes sur lesquelles repose le Conseil de l'Europe.

2. La situation des minorités devrait être au cœur des travaux du Conseil de l'Europe, puisqu'elle joue un rôle essentiel dans la préservation de la paix et de la stabilité. Dans l'histoire de l'Europe, l'incapacité à apporter une réponse satisfaisante aux questions relatives aux minorités a été une cause majeure de tensions politiques, de conflits et de violations des droits de l'homme. Il ne s'agit pas uniquement d'un signe caractéristique du passé, mais d'une question d'actualité et d'une leçon qui doit guider nos décisions politiques d'aujourd'hui et de demain. Les Etats et les organisations européens animés de la volonté de faire de l'Europe « la maison de la liberté » et « une maison commune » doivent avoir le courage de s'intéresser à la situation des minorités nationales.

3. On sait que les frontières nationales en Europe ont été modifiées à plusieurs reprises, non seulement en raison de clivages ethniques mais aussi pour d'autres motifs. En conséquence, presque tous les Etats membres du Conseil de l'Europe comptent aujourd'hui des minorités nationales traditionnelles. On sait peut-être moins que les personnes appartenant à des minorités nationales traditionnelles représentent 10,29 %² du total de la population européenne. Selon l'Union fédéraliste des communautés européennes (UFCE), les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe regroupent quelque 340 minorités autochtones, soit près de 100 millions de personnes. Un citoyen européen sur sept appartient à une minorité. Dans la seule Union européenne (UE), outre les vingt-trois langues officielles de l'UE, on compte plus de soixante langues régionales ou minoritaires. On estime à quarante millions le nombre de locuteurs de ces langues.

4. La diversité ethnique, culturelle et linguistique de l'Europe a été un facteur essentiel de compétitivité et de créativité. « L'unité par la diversité », telle est l'une des devises de l'Europe. Ce principe s'applique non seulement au niveau européen, mais aussi dans chaque pays d'Europe.

5. Si cette richesse n'est pas protégée et cultivée, elle risque de disparaître. Je suis profondément préoccupé par la détérioration de la situation et des droits des minorités nationales traditionnelles malgré les multiples conventions, résolutions et recommandations adoptées par des organisations internationales, dont le Conseil de l'Europe et plus récemment l'Union européenne.

6. Le concept d'Etat nation est apparu au cours des XVIII^e et XIX^e siècles, avec le processus d'édification des nations en Europe. Plusieurs Etats ont cherché à regrouper sur leur territoire une population ethniquement homogène ; tous ceux qui n'appartenaient pas à la majorité sont devenus des citoyens de seconde zone. Ainsi, au fil des siècles, différentes parties de l'Europe ont été le théâtre d'assimilations forcées, d'expulsions massives, d'atrocités, de nettoyages ethniques, de vagues d'émigration, de dénis des droits communautaires, de restrictions à l'utilisation de la langue maternelle et de falsifications de l'histoire. Le siècle dernier a été marqué par un regain d'intolérance et de tensions.

7. J'ai la conviction que l'idée moderne d'Etat est celle d'un Etat intégrateur où la population majoritaire et les minorités vivent ensemble, à la fois comme éléments constitutifs et comme piliers actifs du système démocratique. Selon Francesco Palermo, premier Vice-Président du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, « les différences devraient être la règle et non l'exception³ ». L'avenir de l'Europe dépend également de la capacité des Etats à reconnaître et à protéger les droits des minorités nationales traditionnelles et à les associer au processus politique.

8. Je regrette que la protection des droits des minorités nationales traditionnelles, malgré son importance pour la stabilité et la sécurité, ne soit pas encore une priorité politique. L'intolérance, l'ignorance, le manque de confiance mais également la mondialisation ont accéléré un processus d'assimilation des minorités nationales traditionnelles à la majorité, processus déclenché par des politiques nationales ou des motivations personnelles. Si le phénomène se poursuit à ce rythme, je présume que les minorités nationales seront bientôt menacées. Les valeurs culturelles humaines et européennes qui forment la richesse de notre continent seront perdues et la fameuse diversité européenne pourrait s'estomper.

² Chiffre tiré de la publication de Christoph Pan et Beate Sibylle Pfeil, « National Minorities in Europe. Handbook », *Ethnos* vol. 63, Vienne : Braumueller, 2003.

³ Rencontre avec M. Francesco Palermo, directeur de l'Institut d'études sur le fédéralisme et le régionalisme, Académie européenne de Bolzano/Bolzen (EURAC), 10 mai 2013, Bolzano/Bolzen, Italie.

9. La question des minorités nationales traditionnelles en Europe est de la plus haute importance et devrait constituer une préoccupation constante dans le cadre offert par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. C'est ainsi que nous pourrions prévenir les conflits et donner corps à l'idée d'une Europe qui soit notre maison commune. Les conflits ou la paix, le déclin ou la prospérité : tels sont les enjeux ! La question est européenne, mais le risque est mondial. Interdire la discrimination ne représente pas une solution complète aux problèmes qui découlent de la situation des minorités nationales traditionnelles. Le véritable objectif est de mettre fin à leur assimilation et de faire en sorte que ces minorités puissent se sentir totalement chez elles sur le territoire où elles sont traditionnellement installées, intervenir dans les décisions qui les concernent et exercer de manière autonome leurs droits culturels, éducatifs et linguistiques. Le principe de subsidiarité devrait prévaloir en la matière.

2. Origine du rapport

10. Ce rapport fait suite à une proposition de résolution présentée par Elvira Kovács et plusieurs de ses collègues (Doc. 12994). Cette proposition de résolution rappelle que l'année 2013 marque le vingtième anniversaire de la Recommandation 1201 (1993), par laquelle l'Assemblée invitait pour la première fois le Comité des Ministres à élaborer un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur les droits des minorités, ainsi que le dixième anniversaire de la Résolution 1334 (2003) sur les expériences positives des régions autonomes comme source d'inspiration dans la résolution de conflits en Europe.

11. D'après les signataires de la proposition de résolution, *« ces documents nous rappellent que s'ils souhaitent que la présence des minorités nationales traditionnelles devienne une source de richesse culturelle et de stabilité politique, les Etats membres du Conseil de l'Europe doivent définir un cadre pour la protection des droits de ces minorités nationales traditionnelles. Il faudra également prévoir des mécanismes spécifiques permettant de garantir ou de renforcer la représentation politique et les différents types d'autonomies territoriales dans le respect des traditions historiques et des normes européennes »*. Eu égard à ces considérations, ils suggèrent que *« l'Assemblée devrait élaborer un rapport sur les bonnes pratiques et sur le suivi des documents susmentionnés pour la protection des droits des minorités nationales traditionnelles en Europe, et formuler des recommandations en ce sens à l'attention des Etats membres »*.

3. Définitions

12. Il n'existe pas encore de définition généralement acceptée de la notion de « minorité nationale ». La Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques ne contient pas de définition juridique, pas plus que la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (CCMN). Cette absence de définition laisse aux gouvernements une assez large latitude pour sélectionner les minorités auxquelles ils souhaitent accorder une protection juridique, ce qui peut aisément donner lieu à des approches différentes selon les Etats membres, même si cela est contraire à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Je suis d'avis qu'une définition européenne claire du terme de « minorité » devrait être adoptée dans un avenir proche afin d'améliorer l'efficacité de la protection des minorités.

13. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a néanmoins donné une définition dans sa Recommandation 1201(1993) relative à un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur les droits des minorités nationales : *« l'expression « minorité nationale » désigne un groupe de personnes dans un Etat qui : a. résident sur le territoire de cet Etat et en sont citoyens ; b. entretiennent des liens anciens, solides et durables avec cet Etat ; c. présentent des caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques ; d. sont suffisamment représentatives, tout en étant moins nombreuses que le reste de la population de cet Etat ou d'une région de cet Etat ; e. sont animées de la volonté de préserver ensemble ce qui fait leur identité commune, notamment leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue »*. Je m'appuierai sur cette définition dans le cadre du mon rapport.

4. Portée du rapport

14. Le terme de « minorités » tel que défini dans la Recommandation 1201 (1993) de l'Assemblée désigne à la fois les minorités traditionnelles et nouvelles. Dans ce rapport, j'examinerai plus particulièrement la question des minorités nationales traditionnelles, que je définirais comme un groupe de personnes présent depuis des siècles sur le même territoire et qui partage une même identité nationale et culturelle. Certains sont devenus une minorité car les frontières des Etats ont changé ; d'autres ont toujours formé une minorité et ont réussi à préserver leur identité en tant que telle.

15. J'ai décidé de limiter autant que possible la portée de mon rapport afin de formuler des recommandations précises, susceptibles d'avoir davantage d'impact. Conformément à cette approche, bien que je juge ces questions tout aussi importantes, je n'examinerai pas ce qu'il est convenu d'appeler les « minorités nouvelles » : les Roms et les minorités religieuses, car le champ du rapport deviendrait alors trop vaste. Par exemple, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires elle-même établit une distinction entre les langues dites « nouvelles » ou souvent non-européennes et les langues régionales ou minoritaires. Ce texte affirme également que les langues dites « nouvelles » et les langues régionales ou minoritaires devraient être traitées séparément⁴.

16. Dans ce rapport, je souhaite apporter des éclaircissements sur la situation et les droits des minorités nationales traditionnelles, et notamment sur leur droit à participer effectivement à la vie politique et publique et sur l'utilisation des langues minoritaires dans l'éducation et les médias. Je me pencherai à la fois sur les aspects individuels et collectifs des droits des minorités.

17. Je citerai les travaux précédents de l'Assemblée et rappellerai les dispositions de la Convention-cadre et les commentaires du Comité consultatif pour formuler des recommandations visant à renforcer la protection des minorités nationales traditionnelles en Europe.

18. Le présent rapport repose sur des recherches documentaires et sur des données collectées au cours de visites d'information menées en Italie les 9 et 10 mai 2013, en Finlande les 6 et 7 novembre 2013 et en Serbie du 11 au 13 décembre 2013. Je tiens à remercier les délégations parlementaires de leur soutien pour la préparation et le déroulement de ces visites. J'ai également rencontré M. Mark Lattimer, directeur exécutif de Minority Rights Group International, après une audition lors d'une réunion de la Commission sur l'égalité et la non-discrimination le 3 décembre 2012, à l'occasion de laquelle j'ai présenté un schéma de rapport. Les membres de la Commission ont examiné la première version du mémorandum lors de la réunion de la Commission à Varsovie le 18 mars 2013. La Commission a tenu une audition avec Mme Athanasia Spiliopoulou Åkermark, présidente du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, et avec M. Stefan Oeter, président du Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, lors de sa réunion du 17 septembre 2013 à Madrid. La Commission a également tenu une discussion sur la politique linguistique en Espagne avec la participation de M. Rafael Rodríguez Ponga, secrétaire général de l'Instituto Cervantes, et de M. Fernando Rey Martínez, président du Conseil pour la promotion de l'égalité de traitement et de la non-discrimination en raison de l'origine raciale ou ethnique. Le 1^{er} octobre 2013, la Commission a tenu une audition sur la participation politique et les autonomies territoriales avec Mme Michèle Akip, chef du Secrétariat de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, et M. Stefan Wolff, directeur de recherches et du transfert de connaissances, Collège des études sociales, Université de Birmingham.

19. Je souhaite également remercier les membres de la Commission sur l'égalité et la non-discrimination pour leur participation active aux discussions concernant ce rapport et pour leurs contributions et observations tout au long de ce processus.

5. Objectifs du rapport

20. J'espère que ce rapport contribuera à donner une place plus importante à la question des minorités nationales parmi les priorités politiques des Etats membres du Conseil de l'Europe.

21. Je tiens à démontrer que le respect des droits des minorités présente un intérêt pour tous ceux qui vivent dans tel ou tel pays, qu'ils appartiennent à la majorité ou à des minorités, et que la protection des minorités renforce la structure démocratique du système politique.

22. Enfin, je tiens à insister sur le fait que la situation des minorités nationales traditionnelles comporte une dimension économique qui est trop souvent négligée. Sur plusieurs territoires pour lesquels des mesures appropriées ont été prises pour apaiser les tensions ethniques, on observe une croissance économique importante, qui donne satisfaction à la fois à l'Etat et aux minorités concernées. Le Haut-Adige/Tyrol du Sud est un exemple à cet égard.

6. Instruments internationaux de protection des droits des minorités nationales traditionnelles

⁴ Rapport explicatif de la Charte des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148) : « La charte ne traite pas la situation des nouvelles langues, souvent non européennes, qui ont pu apparaître dans les Etats signataires par suite des récents flux migratoires à motivation souvent économique. Dans le cas des populations parlant ces langues, des problèmes spécifiques d'intégration se posent. Le CAHLR a estimé que ce problème valait d'être traité séparément, le cas échéant dans un instrument juridique spécifique.

23. La protection des droits des minorités nationales et l'interdiction de la discrimination font aujourd'hui partie intégrante du système international de protection des droits de l'homme. Le système international de protection des minorités qui s'est développé au cours des dernières décennies repose néanmoins principalement – quoique non exclusivement – sur une logique individuelle.

24. Plusieurs décennies après l'abandon du régime des minorités de la Société des Nations (et le recul durable du système général de protection qui a suivi), l'adoption en 1992 par l'Assemblée générale des Nations Unies de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques⁵ a marqué la relance et le développement de la protection et de la promotion des droits des minorités au niveau mondial.

25. Pour mesurer l'importance globale de la Déclaration pour l'évolution des droits des minorités, il ne faut pas perdre de vue que son adoption a été à l'origine de plusieurs développements institutionnels majeurs dans le domaine de la protection des minorités. Un Commentaire sur la Déclaration, adopté en 2004⁶, souligne que la protection des minorités repose sur quatre conditions : la protection de leur existence et l'interdiction de leur exclusion, de leur discrimination négative et de leur assimilation. Il établit également que si les droits énoncés dans la Déclaration prennent toujours la forme de droits individuels, les devoirs des Etats, en revanche, sont en partie formulés comme des devoirs envers les minorités considérées comme groupes et que, dans certains cas, la meilleure façon de les appliquer consistera à mettre en place différents types de participation au processus décisionnel. La Déclaration sur les droits des peuples autochtones⁷ est un autre instrument de l'ONU venu enrichir le cadre juridique dans lequel s'inscrit le développement des normes relatives à la protection des minorités.

26. Tandis que les instruments mis en place au niveau mondial tendent à confirmer un degré de protection minimal pour les minorités nationales, les instruments régionaux peuvent définir des normes plus élevées. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales⁸, traité multilatéral signé en 1995, est entrée en vigueur en 1998. Elle constitue aujourd'hui l'instrument international le plus complet pour la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales. A ce jour, trente-neuf Etats sont parties à la Convention, quatre Etats – la Belgique, la Grèce, l'Islande et le Luxembourg – l'ont signée mais pas encore ratifiée, et quatre autres – Andorre, la France, Monaco et la Turquie – ne l'ont ni signée ni ratifiée.

27. La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires adoptée en 1992 met l'accent sur l'obligation de l'Etat de protéger et de promouvoir les langues régionales ou minoritaires en tant qu'éléments du patrimoine culturel. C'est un instrument international unique en son genre, qui vient compléter la Convention-cadre⁹. On relève des ressemblances notables entre la Convention-cadre et la Charte, notamment dans les dispositions détaillées de la Partie III de la Charte. « *Si la nature et le champ d'application des deux instruments peuvent donc différer, l'approche axée sur les droits individuels qui caractérise la Convention-cadre et la conception plus large de la protection et de la promotion de la culture qui prévaut dans la Charte ont pour effet de renforcer le cadre juridique général régissant la protection des droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales*¹⁰ ».

28. L'Assemblée parlementaire a toujours été un moteur de la protection des minorités dans les Etats membres du Conseil de l'Europe (Recommandation 1609 (2003) de l'Assemblée parlementaire et Résolution 1334 (2003) sur les expériences positives des régions autonomes comme source d'inspiration dans la résolution de conflits en Europe, et Résolution 1832 (2011) de l'Assemblée, « La souveraineté nationale et le statut d'Etat dans le droit international contemporain : nécessité d'une clarification »). Dans sa Recommandation 1201 (1993), l'Assemblée étend sensiblement sa liste des droits spécifiques aux minorités, notamment en matière de langues et d'éducation, dans une proposition de protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur les droits des minorités. Je rappellerai aussi ses Recommandations 1492 (2001), 1623 (2003), 1766 (2006) et 1713 (2010) concernant les droits des minorités.

⁵ www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/Booklet_Minorities_French.pdf

⁶ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/133/85/PDF/G0513385.pdf?OpenElement>

⁷ www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_fr.pdf

⁸ <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/157.htm>

⁹ Commentaire thématique n° 3 : Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre,

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_CommentaryLanguage_fr.pdf, paragraphe 11.

¹⁰ *Ibid.*

29. Outre les documents susmentionnés (ONU et Conseil de l'Europe), d'autres instruments peuvent présenter un intérêt pour la protection des minorités nationales traditionnelles. Ils vont de normes et standards juridiquement contraignants à des recommandations et lignes directrices. La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que la Charte sociale européenne révisée, prévoient la protection des minorités. En outre, les recommandations et lignes directrices publiées par le Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales présentent aussi un intérêt. Les actes, normes et recommandations du Conseil de l'Europe, de l'OSCE et de l'ONU ont inspiré des accords bilatéraux entre Etats. Ces accords bilatéraux, qui – lorsqu'ils sont respectés – ont pris un caractère juridiquement contraignant pour les Etats signataires, peuvent contribuer à la protection des droits des minorités nationales. Sur un plan plus général, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Convention relative aux droits de l'enfant touchent aussi aux droits des minorités. Dans le cas des minorités nationales vivant dans l'Union européenne, l'acquis communautaire relatif aux droits linguistiques s'applique, de même que les traditions constitutionnelles communes aux Etats membres. Les bonnes pratiques mises en œuvre dans les Etats membres du Conseil de l'Europe pourraient servir d'inspiration.

30. La Résolution du Parlement européen sur la protection des minorités et les politiques de lutte contre les discriminations dans l'Europe élargie (2005/2008(INI)) souligne l'incohérence de la politique à l'égard des minorités : alors que leur protection est l'un des critères de Copenhague, la politique communautaire ne repose sur aucune norme relative aux droits des minorités, et il n'existe pas de consensus communautaire au sujet des personnes qui peuvent être considérées comme membres d'une minorité. Le Parlement européen recommande qu'une telle définition repose sur celle de « minorité nationale » contenue dans la Recommandation 1201 (1993) de l'Assemblée parlementaire. Dans son arrêt *Timichev c. Russie* (requêtes n° 55762/00 et 55974/00), la Cour européenne des droits de l'homme définit les minorités comme des groupes sociaux.

7. Réussites et défis dans la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

31. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales est l'une des réussites majeures du système international de protection des minorités. Elle affirme la nécessité de protéger et de promouvoir les droits des membres de ces communautés, considérés comme détenteurs de valeurs culturelles et économiques et d'autres valeurs importantes pour l'ensemble de la société. Les cultures et les langues minoritaires ne sont plus considérées, du moins en théorie, comme un problème ou une menace pour l'intégrité de la société, mais comme une ressource précieuse et souvent sous-exploitée. Les Etats s'accordent à considérer que la protection des minorités nationales n'est pas un problème national.

32. La Convention-cadre montre la voie à suivre pour améliorer le système de protection des minorités. Cependant, il est essentiel de noter que viser à préserver les cultures ou les langues des minorités sous leur forme actuelle peut ne pas suffire. Une recommandation adoptée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, intitulée « Les langues minoritaires : un atout pour le développement régional¹¹ », précise que « [l]es langues régionales et minoritaires ne sont pas un luxe inutile : elles font partie intégrante du riche patrimoine culturel européen et peuvent contribuer de manière déterminante à l'intégration et à la prospérité économique de la Grande Europe ».

33. Certaines conditions doivent être réunies pour permettre le développement, et donc la survie, des cultures et des langues minoritaires. Si un Etat, responsable de la protection d'une minorité nationale donnée, ne met pas en place toutes les structures adéquates et ne prend pas les mesures appropriées pour protéger efficacement cette minorité (sa culture, sa langue et ses membres), la culture minoritaire en question déclinera, même si l'Etat respecte en théorie toutes les obligations qu'il a contractées en vertu du droit international.

34. Comme le souligne Athanasia Spiliopoulou Åkermark, Présidente du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales¹², « les minorités ne sont pas des groupes homogènes et monolithiques et il peut être nécessaire d'appliquer des mesures différentes [...]. La Convention est mise en œuvre et son application contrôlée selon une approche article par article ». Les commentaires (notamment le récent Commentaire n° 3) du Comité consultatif de la Convention-cadre, fondés sur un suivi rigoureux de la mise en œuvre de la Convention dans les Etats parties, sont à considérer

¹¹ Recommandation 286 (2010)

¹² Réunion de la Commission sur l'égalité et la non-discrimination tenue le 17 septembre 2013 à Madrid.

non comme des textes figés, mais comme des documents dont l'interprétation est appelée à évoluer en même temps que le processus de suivi de la Convention : ils reconnaissent que les normes évoluent constamment ou, en d'autres termes, qu'il est toujours possible de les améliorer.

35. Si le mécanisme de suivi de la Convention-cadre permet d'améliorer les normes et de définir son champ d'application, certains problèmes entravent au contraire sa mise en œuvre. Le rythme insuffisant du processus de ratification de la Convention ainsi que les réserves émises par les Etats parties tendent à affaiblir sa portée. Notons cependant que l'amélioration des normes et le développement de bonnes pratiques dans certains Etats constituent des modèles valables et des références même pour les Etats qui ne sont pas encore parties à la Convention. Dans ce contexte, je tiens à rappeler 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 sa structure : fédérale, centralisée ou décentralisée.

36. Bien que la mise en œuvre de la Convention-cadre ait conduit à l'adoption de solutions novatrices et efficaces, on constate des lacunes s'agissant de garantir une protection adéquate aux personnes appartenant à une minorité nationale. Dans certains Etats, le processus de mise en œuvre de la Convention-cadre a donné lieu à de bonnes pratiques mais aussi engendré d'importantes difficultés. La protection des personnes appartenant à une minorité nationale peut être considérée comme une question politique et son étendue dépend de la situation politique du moment. L'arrivée au pouvoir d'un nouveau parti ou d'une nouvelle coalition interrompt souvent la mise en œuvre des politiques visant à renforcer cette protection. Ces changements entraînent aussi parfois un transfert de compétences entre diverses institutions publiques. En outre, à la suite de changements politiques, certains Etats mettent en place des politiques de promotion de la langue et de la culture majoritaires (officielles ou « d'Etat ») qui, dans la pratique, peuvent porter préjudice à la protection des personnes appartenant à des minorités nationales. Par ailleurs, l'absence de définition de l'expression « minorités nationales » demeure problématique.

8. Droit à l'identité

37. « *Le droit à l'identité représente à bien des titres l'élément essentiel du corpus des droits de l'homme pour les minorités – la revendication d'un caractère distinctif et la contribution d'une culture propre à l'héritage traditionnel, culturel et linguistique de l'humanité*¹³ ». La protection de l'identité est spécifiquement établie à l'Article 5.1 de la Convention-cadre, selon lequel : « [les Etats 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 ». La protection de l'identité fait partie intégrante d'une politique de non-assimilation. Cette protection est par ailleurs évoquée à l'Article 6 de la Convention-cadre, qui interdit la discrimination sur la base de l'identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse. L'identité à protéger et à promouvoir peut être l'identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse ou l'ensemble de ces identités. Le concept d'identité est large et important pour les individus et les communautés car il a trait à leur appartenance et à leur façon de penser, de ressentir et d'agir. Le respect et la protection de l'identité peuvent donc être considérés comme des éléments constitutifs du respect de la dignité humaine.

38. Le droit à l'identité est à la croisée des chemins entre les droits des droits individuels et collectifs¹⁴, présentant ces deux aspects à la fois, puisqu'il bénéficie aux individus aussi bien qu'aux communautés¹⁵. Le droit individuel de participer à la vie culturelle, par exemple, n'a pas de sens en l'absence de communauté.

39. L'Article 5.2 de la Convention-cadre interdit l'assimilation forcée et dispose que « [s]ans préjudice des mesures prises dans le cadre de leur politique générale d'intégration, les Parties s'abstiennent de toute politique ou pratique tendant à une assimilation contre leur volonté des personnes appartenant à des minorités nationales et protègent ces personnes contre toute action destinée à une telle assimilation ». Dans le cas de minorités nationales traditionnelles qui ont vécu et développé leurs identités et institutions nationales pendant des siècles alors qu'elles vivaient sur le même territoire, je considère que l'intégration en tant que communauté pourrait éviter une assimilation forcée des groupes minoritaires et une sécession de certaines parties du territoire de l'Etat. L'intégration en tant que membre d'un groupe favorise la promotion

¹³ Patrick Thornberry, *Collected Courses of the Academy of European Law/ Recueil des cours de l'Académie de droit européen* (European courses 121995 vol VI livre 2), 1997.

¹⁴ Conférence : Renforcer l'impact de la Convention-cadre, rapport préparé par Tove Malloy, Roberta Medda-Windischer, Emma Lantschner et Joseph Marko, « Indicators for Assessing the Impact of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in its State Parties », Conseil de l'Europe, 9-10 octobre 2008, Palais de l'Europe, Strasbourg, p. 57.

¹⁵ *Ibid.*, p. 56.

de la paix et de la stabilité, alors que l'intégration au niveau individuel peut facilement entraîner l'assimilation, et donc potentiellement devenir source de tensions et de risques sécuritaires. Les minorités nationales traditionnelles devraient être intégrées à la société en tant que communautés. Toutes les personnalités que j'ai rencontrées dans le Haut-Adige/Tyrol du Sud, en particulier M. Joseph Marko, directeur de l'Institut des droits des minorités de l'Académie européenne de Bolzano/Bolzen, ont confirmé cette analyse. Elle a également été appuyée lors de ma visite d'information en Serbie.

40. Le droit international en matière de droits des minorités a clairement fixé les limites des politiques d'intégration : elles ne peuvent se traduire par une assimilation forcée et par la renonciation à leur identité spécifique. Les communautés de minorités nationales traditionnelles doivent mieux s'intégrer à de plus vastes pans de la société (aux niveaux régional, national et européen, selon les cas) en tant que communautés autonomes composées d'individus, contribuant à l'enrichissement culturel et économique de l'ensemble de la société. Elles doivent préserver leur culture et leur langue en maintenant (ou en restaurant) et en dirigeant les institutions mises en place au fil des siècles et en préservant ou en rétablissant le statut officiel de leur langue, comme l'expriment également les Articles 9.1.a.i, 10.1.a.i et 10.2.a de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Ces besoins historiques doivent être considérés comme des droits acquis et respectés en tant que tels. Une politique d'intégration peut être conforme aux attentes de la Convention-cadre lorsqu'elle veille à ce que l'intégration d'une minorité nationale traditionnelle en tant que groupe ne devienne pas une assimilation forcée ou n'affaiblisse pas l'identité du groupe installé sur le territoire de l'Etat. Il est essentiel d'établir une distinction entre l'intégration (de communautés autonomes), qui est une solution, et l'assimilation forcée, qui peut violer des droits de l'homme et menacer la sécurité.

9. Droits linguistiques

41. La langue est un aspect essentiel de l'identité culturelle. Les droits linguistiques et la protection de l'identité des personnes appartenant aux groupes minoritaires sont étroitement liés, car l'usage d'une langue minoritaire est pour elles l'un des principaux moyens d'affirmer et de préserver leur identité¹⁶. Le droit d'utiliser librement et sans entrave sa langue minoritaire est consacré par l'Article 10 de la Convention-cadre et par l'Article 7.1. de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Les locuteurs de langues régionales et minoritaires sont un atout précieux car ils permettent d'établir un lien entre les personnes. Dans son Commentaire thématique n° 3, le Comité consultatif souligne que « [b]ien que la Convention-cadre protège les droits des individus appartenant aux minorités nationales, la jouissance de certains de ces droits revêt une dimension collective » (paragraphe 3). Comme le précise la Convention-cadre, « certains droits, dont celui d'utiliser une langue minoritaire en public, ne peuvent être exercés concrètement qu'en commun avec d'autres ». Le système de protection des droits de l'homme, plutôt efficace pour garantir le libre usage des langues dans la sphère privée, ne l'est pas autant lorsqu'il s'agit de faire valoir le droit d'utiliser une langue dans les relations avec les administrations.

42. L'Article premier de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires définit les « langues régionales ou minoritaires » comme les langues pratiquées traditionnellement sur un territoire d'un Etat par des ressortissants de cet Etat qui constituent un groupe numériquement inférieur au reste de la population de l'Etat, et différentes de la (des) langue(s) officielle(s) de cet Etat. Elle n'inclut ni les dialectes de la (des) langue(s) officielle(s) de l'Etat ni les langues des migrants. Cette définition couvre 84 langues régionales et minoritaires, utilisées par 206 minorités nationales ou groupes linguistiques dans 23 des 25 Etats parties à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires¹⁷.

43. Plusieurs documents, dont le Commentaire n° 3 du Comité consultatif de la Convention-cadre, soulignent l'importance de la réciprocité dans les politiques linguistiques : « Pour que les langues moins répandues soient davantage respectées, les politiques linguistiques devraient encourager l'utilisation de différentes langues dans les lieux publics, tels que les centres administratifs locaux, ainsi que dans les médias. Par ailleurs, s'il est important que les locuteurs de langues minoritaires apprennent les langues majoritaires, l'inverse est également vrai » (Article 33).

44. En Finlande, la Constitution affirme que le finnois et le suédois sont les langues nationales officielles. Après la naissance, les parents décident d'affilier leur enfant à l'une des langues officielles, le finnois ou le suédois. Lorsqu'il atteint sa majorité (dix-huit ans), l'enfant peut revenir sur cette décision, puis changer autant de fois qu'il le souhaite. Dans les municipalités bilingues, les citoyens doivent avoir accès au même niveau de services en finnois et en suédois.

¹⁶ *Ibid.*, p. 57.

¹⁷ <http://languagecharter.eokik.hu/byLanguage.htm>

45. En Serbie, la loi fédérale de 2002 sur la protection des droits et des libertés des minorités nationales régit le droit des minorités à l'éducation dans leur langue maternelle. Une langue minoritaire peut être utilisée par l'administration locale lorsque 15 % des habitants appartiennent à la minorité nationale concernée. Selon la Médiatrice régionale de Voïvodine, la mise en œuvre de cette loi pose encore des difficultés dans certaines communes.

46. Le Comité consultatif relève dans son troisième Commentaire thématique que les médias jouent un rôle central pour les droits linguistiques des minorités nationales. « *Le droit de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées dans une langue minoritaire, prévu à l'Article 9 de la Convention-cadre, ne peut s'exercer que s'il existe des possibilités effectives d'accéder aux médias. La possibilité de recevoir et de communiquer des informations dans une langue que l'on comprend parfaitement et dans laquelle on est à l'aise pour s'exprimer est en outre une condition sine qua non de la participation égale et effective à la vie publique, économique, sociale et culturelle* ». Pour refléter la diversité culturelle et linguistique d'une société, la radiotélévision de service public doit garantir une présence suffisante des personnes appartenant aux minorités et de leurs langues.

47. Je soutiens le Comité consultatif dans sa requête aux autorités pour qu'elles financent plus généreusement les organisations ou les médias qui représentent des minorités afin de porter leur identité, leur langue, leur histoire et leur culture à l'attention de la majorité. Il convient à cet égard de porter une attention particulière aux besoins spécifiques des régions rurales et isolées traditionnellement habitées par un nombre substantiel de personnes appartenant à une minorité nationale. Le Comité consultatif souligne le rôle important joué par les médias privés et communautaires pour la réalisation des droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales : « *Entre autres conséquences négatives des quotas, les médias en langues minoritaires peuvent subir une limitation de leur temps d'antenne, devoir faire face à des coûts plus élevés en raison des besoins de doublage ou de sous-titrage dans la langue officielle et même, dans certains cas, se voir infliger des amendes pour infraction aux dispositions légales* ».

10. Droit à l'enseignement dans sa propre langue

48. Les droits en matière d'éducation sont étroitement liés aux droits linguistiques. L'éducation est le plus important vecteur de reproduction culturelle, de socialisation et de formation de l'identité, et donc un moyen irremplaçable de préservation et de respect de l'identité. L'enseignement dans les langues minoritaires est vital pour la protection des droits des minorités. On ne saurait trop souligner l'importance du droit d'utiliser la langue maternelle dans l'éducation. La langue est une sorte de « digue », qui doit être considérée comme un élément crucial pour l'accès à tous les niveaux d'éducation. De fait, l'éducation est essentielle à la survie des langues des minorités nationales traditionnelles qui constituent le patrimoine culturel de l'Europe. Dans sa Recommandation 1353 (1998), l'Assemblée considérait que les minorités devaient être en mesure d'exprimer leur identité et de développer leur éducation, leur culture, leur langue et leurs traditions, et qu'il appartenait aux Etats de prendre toutes les mesures nécessaires à cet effet. Le droit des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques d'exprimer leurs propres particularités et de développer notamment leur culture et leur langue est également reconnu par la Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (1992). La Déclaration reconnaît également le droit de recevoir une éducation dans sa langue.

49. Le droit d'apprendre sa langue maternelle et de recevoir un enseignement dans cette langue est reconnu à l'Article 14 de la Convention-cadre comme « *l'un des principaux moyens pour ces personnes d'affirmer et de préserver leur identité* ». Il est attendu des Etats parties qu'ils reconnaissent ce droit dans

leur système juridique et éducatif. L'Article 14(1) mentionne explicitement « le droit » des minorités nationales d'apprendre leur langue minoritaire comme « *l'un des principaux moyens pour ces personnes d'affirmer et de préserver leur identité* ».

50. L'enseignement dans la langue maternelle est considéré comme une bonne pratique pour préserver les langues. Cependant, les minorités nationales traditionnelles ont des difficultés à protéger et à promouvoir en tant que droits de l'homme le droit à l'éducation dans une langue minoritaire et celui d'apprendre une langue minoritaire. Dans sa Recommandation 1740 (2006), l'Assemblée considère que des formes d'enseignement fondées sur la langue maternelle « *augmentent significativement les chances de réussite scolaire, voire donnent de meilleurs résultats* ». Il est incontestable que chaque langue a son propre système logique qui ne peut être remplacé par la logique d'une autre langue. La langue maternelle d'un enfant est la langue dans laquelle il s'exprime. Les Recommandations de La Haye du Haut-Commissaire pour les minorités nationales de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) rappellent que les premières années d'enseignement ont une importance déterminante pour le développement de l'enfant¹⁸. Il ressort d'études réalisées dans le domaine de l'éducation que l'enseignement au niveau préscolaire et à l'école maternelle doit se faire de préférence dans la langue de l'enfant. La poursuite de l'enseignement dans la langue maternelle aux niveaux secondaire et supérieur (y compris dans l'enseignement professionnel) est indispensable pour les minorités nationales traditionnelles. Dans sa Recommandation 1353 (1998), l'Assemblée a rappelé que les gouvernements devaient éviter d'imposer l'usage exclusif de la langue officielle et s'abstenir de mettre en œuvre des politiques tendant à l'assimilation des cultures minoritaires par la culture majoritaire.

51. Le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir leurs propres établissements d'enseignement, pour lesquels elles demandent des aides privées et publiques, est protégé par l'Article 13 de la Convention-cadre. La formulation des politiques éducatives devrait prendre en compte les besoins réels des minorités nationales traditionnelles. Je suis convaincu que des établissements d'enseignement spécifiques aux minorités nationales traditionnelles constituent pour elles le meilleur moyen d'apprendre leur langue en utilisant la méthode de leur propre système d'enseignement minoritaire. Dans le Haut-Adige/Tyrol du Sud, chaque minorité linguistique a son propre système éducatif. Dans le système germanophone, les cours sont dispensés en allemand et l'italien est enseigné comme langue étrangère. Dans le système italianophone, c'est l'inverse. Dans le système ladin, la moitié des cours est donnée en allemand et l'autre moitié en italien, avec deux heures de ladin par semaine. En Finlande, les enfants parlant finlandais et suédois ont droit à l'enseignement dans leur langue maternelle. Sur le territoire sâme, l'enseignement fondamental devrait être principalement dispensé en langue sâme. L'Etat accorde des subventions supplémentaires aux entités qui enseignent leur langue maternelle aux enfants sâmes, roms et migrants.

52. Lorsqu'un enfant est capable de s'exprimer dans sa langue maternelle comme un locuteur natif, il est en mesure d'apprendre correctement la langue de la majorité, indispensable pour être compétitif. Si les politiques d'intégration sont poussées trop loin dans le domaine de l'éducation, elles se traduisent par l'assimilation et par la disparition de la langue minoritaire en tant que culture distincte. L'enseignement de la langue minoritaire aux personnes qui ne sont pas membres de la minorité peut aussi être utile pour améliorer la compréhension entre la majorité et les minorités. En de rares occasions, lorsque le Comité consultatif a pu examiner la mise en œuvre des dispositions énoncées à l'Article 13, il a indiqué que les établissements d'enseignement et les institutions pédagogiques privés des minorités étaient une ressource clé pour l'enseignement en langues minoritaires¹⁹. Le Comité consultatif a salué et encouragé les initiatives des Etats parties visant à subventionner les écoles de langues minoritaires privées²⁰.

53. Le Comité consultatif a consacré son premier Commentaire thématique, adopté le 2 mars 2006, à l'éducation au regard de la Convention-cadre. Les conclusions suivantes peuvent être tirées de l'analyse du Commentaire. Concernant la réserve « s'il existe une demande suffisante », le Comité consultatif encourage les gouvernements à adopter une « approche plus active en dépit de la faiblesse de la demande ». L'accent est mis sur la continuité de l'enseignement des langues minoritaires traditionnelles à tous les niveaux, y

¹⁸ Deuxième conférence mondiale sur le droit à l'éducation, projet de compte-rendu des ateliers sur les droits linguistiques dans l'éducation dans un esprit de compréhension, de paix, de tolérance, d'égalité et d'amitié, 8-10/11/2012, Association européenne sur les législations et les politiques en matière d'éducation (ELA), Bruxelles, (CRC) Gracienne Lauwers & Jan De Groof (éds.) : Dženana Hadžimerović, *Multilingualism and Conflict Prevention: Speaking the Language(s) of Integration* (2005), p. 41, disponible sur Internet : <http://www.ua.ac.be/main.aspx?c=.ELA&n=109131>

¹⁹ Deuxième avis du CCCC sur la Suède, paragraphe 139.

²⁰ Deuxième avis du CCCC sur Chypre, paragraphe 125. On trouve des observations similaires sur les aides publiques dans les avis suivants : sur l'Allemagne, paragraphes 55-56 ; sur l'Estonie, paragraphes 49 (premier avis) et 134 (deuxième avis) ; sur l'Autriche, paragraphes 59-60 (premier avis) et 151 (deuxième avis).

compris pré- et post-primaires. Le Comité consultatif souligne également qu'aux termes de l'Article 12 de la Convention-cadre, les Etats parties s'engagent à promouvoir l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation à tous les niveaux pour les personnes appartenant à des minorités nationales.

54. La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (CELRM) a été élaborée dans le but de protéger et de promouvoir les langues régionales et minoritaires en tant que partie intégrante du patrimoine culturel de l'Europe. Son Article 8 vise à assurer que ces langues soient utilisées dans l'éducation. La France, la Grèce et la Turquie n'ont pas encore ratifié la Charte. Le système dépend également de la bonne volonté des Etats et de l'adoption de mesures actives pour promouvoir l'utilisation des langues régionales et minoritaires. Ces conditions ne sont pas universellement remplies, et certains Etats restent hostiles à la Charte ou ne l'appliquent pas effectivement. Les recommandations du Comité d'experts de la CELMR n'ont pas caractère obligatoire. Dans plusieurs pays, on note des disparités entre la législation en vigueur et son application. La CELMR est un instrument unique et des échanges sur les bonnes pratiques pour la mise en œuvre de ses dispositions devraient être encouragés.

55. La Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques et la Déclaration sur les droits des peuples autochtones, adoptées par les Nations Unies, comprennent le droit à l'éducation dans sa propre langue. Malheureusement, ces instruments ne sont pas juridiquement contraignants. Même s'ils montrent une reconnaissance croissante, au niveau international, du principe selon lequel le droit de recevoir un enseignement dans sa propre langue doit être garanti, le fait est que le droit international n'entérine toujours pas de façon générale, non équivoque et juridiquement contraignante l'obligation de respecter ce droit. Au niveau mondial, il reste difficile de parvenir à un vaste accord international pour faire de ce droit une norme juridiquement contraignante. Cependant, le Comité des droits de l'enfant de l'ONU, dans sa onzième Observation générale (2009, CRC/C/GC/11), interprète comme suit le droit des peuples autochtones à l'éducation dans leur langue : « 62. *L'Article 30 de la Convention consacre le droit de l'enfant autochtone d'utiliser sa propre langue. Pour pouvoir exercer ce droit, il est essentiel que l'enfant puisse recevoir un enseignement dans sa propre langue. L'Article 28 de la Convention n° 169 de l'OIT dispose que les enfants des peuples autochtones doivent apprendre à lire et à écrire dans leur propre langue et doivent aussi avoir la possibilité d'atteindre la maîtrise des langues officielles du pays. Les programmes d'enseignement bilingues et interculturels sont importants pour l'éducation des enfants autochtones. Dans la mesure du possible, les enseignants de ces enfants devraient être recrutés au sein des communautés autochtones. Ils devraient bénéficier de l'appui et de la formation nécessaires*²¹ ».

56. D'un point de vue juridique, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires mentionnent explicitement le droit pour les minorités nationales traditionnelles non seulement d'apprendre, mais également dans certains cas de recevoir un enseignement dans leur propre langue – du moins à certaines conditions. Les dispositions contenues dans ces traités soulèvent cependant des problèmes et ne tiennent pas vraiment les promesses qu'elles semblaient porter. Il semblerait malheureusement que l'enseignement dans la langue maternelle pour les minorités nationales traditionnelles dépende en grande partie de l'attitude de la majorité vis-à-vis de la protection des minorités. Je souhaite également souligner l'importance d'intégrer aux programmes scolaires des cours sur les minorités afin de sensibiliser les élèves à leur culture, leur histoire et leurs droits.

11. Droit de participer à la vie politique et publique

57. Les personnes appartenant aux minorités nationales traditionnelles devraient pouvoir participer à la vie politique et publique. Les membres d'une société devraient avoir la possibilité non seulement de faire valoir leurs intérêts, mais aussi de décider, directement ou indirectement, par quelles voies et méthodes ils souhaitent le faire, en tenant dûment compte des principes démocratiques et de la primauté du droit. De mon point de vue, les organes de l'Etat devraient associer les représentants des minorités concernées au processus de décision sur les voies et méthodes possibles de participation. En participant effectivement à la vie publique, les membres des minorités nationales peuvent beaucoup apprendre, et devenir des acteurs démocratiques de la société. La garantie du droit des minorités nationales à participer à la vie publique constitue ainsi un outil de démocratisation : elle aide les sociétés à surmonter les clivages car elle force l'ensemble des parties en lice à se réunir et discuter du processus.

58. L'Article 15 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales dispose que 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. De plus, les minorités devraient avoir « *la possibilité de s'exprimer sur des questions*

²¹ http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.GC.C.11_fr.pdf

qui ne les concernent pas exclusivement, mais les affectent en tant que membres de la société dans son ensemble »²². Comme indiqué dans le Commentaire du Comité consultatif sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique et aux affaires publiques, « bien que la Convention-cadre protège les droits des individus appartenant aux minorités nationales, la jouissance de certains droits, y compris du droit à une participation effective, revêt une dimension collective ». Cela signifie que certains droits ne peuvent être effectivement exercés qu'en commun avec d'autres personnes appartenant à des minorités nationales. Si l'Article 15 est l'article central de la Convention-cadre concernant le droit à la participation effective, cette dernière est également au cœur de la jouissance pleine et entière d'autres droits protégés par la Convention. « *La relation entre l'Article 15 et les Articles 4 et 5 est, dans ce contexte, particulièrement importante. Ces trois articles peuvent être comparés aux trois angles d'un triangle qui, ensemble, forment les principaux fondements de la Convention-cadre* »²³.

59. L'Article 4 exige des Etats qu'ils s'engagent à promouvoir l'égalité pleine et effective des personnes appartenant à des minorités nationales dans tous les domaines de la vie. Cela implique le droit à l'égalité devant la loi et à une égale protection de la loi et le droit à une protection contre toutes les formes de discrimination fondée sur l'origine ethnique et d'autres motifs. Par ailleurs, l'égalité pleine et effective suppose également pour les autorités de prendre des mesures spécifiques pour combattre les inégalités passées ou structurelles et garantir l'égalité des chances, dans divers domaines, aux personnes appartenant à des minorités nationales ainsi qu'à la population majoritaire. Dans son étude²⁴ intitulée *The Law and Politics of Diversity Management : A Neo-institutional Approach*, Joseph Marko note : « Ainsi, le concept d'égalité « substantive » impose à l'Etat non seulement de s'abstenir de tout acte discriminatoire, mais également d'intervenir par le biais de « mesures positives » dans les systèmes économique et social dans le but de lever les barrières factuelles posées à « l'égalité des chances », voire de garantir « une égalité pleine et effective », telle que prescrite par l'Article 4 de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales (CCMN). Ainsi, seuls des « mesures positives » et des « droits spéciaux » définis sous forme de droits collectifs sont susceptibles de remédier à ces inégalités sociales factuelles. Les droits propres à des groupes tels que des « droits spéciaux » pour les minorités ou leurs membres ne restreignent pas, par définition, les droits individuels, mais peuvent — et la plupart du temps doivent — les compléter afin d'assurer une gestion « effective » de la diversité et, par là, de surmonter les inégalités structurelles ou de garantir une égalité institutionnelle. Pour renforcer l'efficacité des droits de l'homme et des minorités, il est donc encore plus important de disposer d'une combinaison de droits individuels et de groupes, spécifique au pays, à la culture et au contexte » (page 276).

60. L'Article 5 impose aux Etats parties l'obligation de s'engager « 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 », de manière à garantir efficacement leur droit à l'identité. Comme le souligne le rapport explicatif de la Convention-cadre, les Etats pourraient – dans le cadre de leur ordre constitutionnel – promouvoir diverses mesures, notamment des mécanismes de consultation, l'association des personnes appartenant à des minorités nationales à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des plans et programmes de développement national et régional susceptibles de les toucher directement, la participation de ces personnes aux processus de décision et aux instances élues aux plans national et local, ou des formes autonomes, décentralisées ou locales d'administration. L'Assemblée suédoise de Finlande, un organe pluripartite, peut participer à la rédaction des lois lorsque celles-ci sont relatives aux intérêts des suédophones. En Serbie, des conseils des minorités nationales ont été établis pour permettre aux minorités d'exercer leurs droits dans le domaine de la culture, de l'éducation et de l'information²⁵. Dans certains cas, les Etats devraient mettre en place de nouvelles institutions et prendre des mesures supplémentaires pour garantir le droit des personnes appartenant aux minorités nationales à une participation effective à la vie politique et publique. « *La relation entre l'Article 15 et les Articles 4 et 5 est, dans ce contexte, particulièrement importante. Ces trois articles peuvent être comparés aux trois angles d'un triangle qui, ensemble, forment les principaux fondements de la Convention-cadre* »²⁶.

²² Voir le Commentaire du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, paragraphe 17.

²³ « La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques », 27 février 2008, Conseil de l'Europe.

²⁴ *The Law and Politics of Diversity Management: A Neo-institutional Approach*, p. 260.

²⁵ Il y a au total dix-neuf conseils, dont treize sont situés dans la province autonome de Voïvodine (Ashkalis, Bunjevacs, Croates, Tchèques, Egyptiens, Allemands, Hongrois, Macédoniens, Roumains, Ruthènes, Slovaques, Slovènes et Ukrainiens) et six dans d'autres parties de la Serbie (Albanais, Bosniaques, Bulgares, Grecs, Roumains et Valaques).

²⁶ « La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et

61. Dans certains cas, l'Etat devrait créer – par la voie juridique ou tout autre moyen approprié – le cadre démocratique de la vie politique et publique des minorités, en veillant à ce que la diversité des points de vue des membres d'une communauté minoritaire puisse y être représentée. Selon une recommandation adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en 2001, « *la légitimité démocratique exige une égale participation de tous les groupes sociaux au processus politique* »²⁷. Cela s'applique également au sein de la communauté minoritaire (société minoritaire) elle-même.

62. Il existe plusieurs façons, tant en théorie qu'en pratique, de résoudre le problème de la légitimité démocratique au sein d'une communauté minoritaire, par exemple diverses formes d'auto-gouvernance ou même d'autonomie des minorités fondées sur des modèles territoriaux ou non territoriaux. Selon le Comité consultatif, « *la Convention-cadre ne prévoit pas de droit pour les personnes appartenant à des minorités nationales à l'autonomie [...]. Cela étant, [...] des dispositions en matière d'autonomie [...] peuvent favoriser une participation plus effective des personnes appartenant à des minorités nationales à divers domaines de la vie* »²⁸. Comme le souligne à juste titre la Résolution 1334 (2003) de l'Assemblée parlementaire sur les expériences positives des régions autonomes comme source d'inspiration dans la résolution de conflits en Europe, « *[a]fin d'apaiser les tensions internes, le pouvoir central doit faire preuve de compréhension lorsque des groupes minoritaires, notamment lorsqu'ils sont numériquement importants et établis de longue date dans une région, ont des revendications précises concernant leurs droits relatifs à une plus grande autonomie dans la gestion des affaires. L'autonomie est considérée par plusieurs conseils nationaux des minorités basés en Voïvodine comme une garantie de la protection de leurs droits. En aucun cas, toutefois, la mise en place d'une autonomie ne doit donner l'impression aux citoyens que l'administration locale est l'affaire exclusive de cette minorité* »²⁹. Par ailleurs, le Forum des Nations Unies sur les questions relatives aux minorités estime, dans ses recommandations thématiques de 2009 concernant les minorités et leur participation effective à la vie politique, que « *[d]ans les zones géographiques à forte concentration de groupes minoritaires, il faudrait envisager, le cas échéant, de déléguer des pouvoirs, en créant des entités autonomes ou d'autres subdivisions territoriales* »³⁰. Le partage du pouvoir étant un élément constitutif de la démocratie, la mise en place et le fonctionnement d'une entité autonome peuvent être considérés comme faisant partie du processus de démocratisation d'un Etat³¹ : « *la démocratie est un processus continu et perpétuel*³² ». « *L'autonomie peut être considérée comme un instrument pour la protection des minorités si elle est comprise comme un outil de gestion territoriale* », a souligné M. Francesco Palermo, premier vice-président du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, au cours de sa visite d'information en Italie³³.

63. Dans les scénarios les plus favorables, des mécanismes interinstitutionnels permanents de dialogue interculturel sont déjà en place et permettent d'associer les représentants des minorités nationales au processus politique et social de mise en œuvre de la Convention-cadre ainsi qu'à d'autres processus politiques. Cela peut passer par différents types d'autonomie ou par une représentation politique à tous les niveaux³⁴. Dans certains cas, les revendications relatives aux droits touchant à l'identité ne sont pas une simple affaire de *protection*. Les membres du groupe réclament également la promotion de leur identité. Le développement et la promotion de l'identité nécessitent souvent des mesures spécifiques visant à faciliter le maintien, la reproduction et l'évolution de la culture des minorités³⁵. Un groupe minoritaire doit être en mesure de préserver sa propre culture et de promouvoir son identité, mais aussi de participer à la vie

économique, ainsi qu'aux affaires publiques », 27 février 2008, Conseil de l'Europe.

²⁷ Recommandation 1950 (2011), paragraphe 4.

²⁸ Voir le Commentaire du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, paragraphes 133-134.

²⁹ Résolution 1334 (2003), paragraphe 16.

³⁰ Recommandations de la deuxième session du Forum sur les questions relatives aux minorités concernant les minorités et leur participation effective à la vie politique.

³¹ Inspiré de la présentation donnée par M. Andreas Gross, député suisse et membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, lors de la conférence intitulée « Territorial Autonomies in Europe: Solutions and Challenges », organisée à Budapest les 8 et 9 avril 2013.

³² La crise de la démocratie et le rôle de l'Etat dans l'Europe d'aujourd'hui. Rapport d'Andreas Gross (doc. 12955), paragraphe 48.

³³ Rencontre avec M. Francesco Palermo, sénateur, premier vice-président du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités, directeur de l'Institut d'études sur le fédéralisme et le régionalisme, Bolzano, 10 mai 2013.

³⁴ Conférence : Renforcer l'impact de la Convention-cadre, rapport préparé par Tove Malloy, Roberta Medda-Windischer, Emma Lantschner et Joseph Marko, « Indicators for Assessing the Impact of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in its State Parties », Conseil de l'Europe, 9-10 octobre 2008, Palais de l'Europe, Strasbourg, p. 36.

³⁵ *Ibid.*, p. 38.

publique de l'Etat, s'agissant en particulier des questions touchant à sa culture, son identité et ses institutions. La manière dont ce droit peut être défini et exercé dépend dans une large mesure du type de groupe minoritaire concerné. Par exemple, pour les minorités importantes en nombre et fortement soudées, la participation aux affaires du pays, tant dans l'ensemble que pour des questions touchant le groupe, revêt un intérêt particulier. En revanche, les groupes aux effectifs peu nombreux et plus dispersés sont surtout intéressés par la participation effective à la prise de décisions les concernant. L'objectif principal du Parlement sâme est de protéger et de promouvoir la langue et la culture sâmes. Ses membres peuvent faire des propositions aux autorités à cet égard. En Serbie, le seuil de 5 % pour les partis représentant des minorités nationales et les coalitions de partis de minorités nationales a été supprimé en 2004, ce qui a contribué à une meilleure représentation des minorités au parlement.

64. Dans ces contextes, il faut aussi tenir compte de la forme d'implantation du groupe minoritaire : pour une minorité historique vivant en communauté compacte, la meilleure des solutions sera probablement de négocier une forme d'autonomie territoriale, tandis que pour les groupes dispersés au sein de la majorité sans former eux-mêmes de majorité dans une région donnée, d'autres formes d'institutionnalisation de ces droits s'imposent, comme par exemple des formes d'autonomie non territoriales et fonctionnelles. De toute évidence, on entend par participation effective à la vie publique la participation à la vie politique et une représentation adéquate, mais également la participation à la vie culturelle, sociale et économique³⁶. Ainsi, décentralisation territoriale et participation des minorités à la vie politique et publique vont de pair et poursuivent un même objectif, en l'occurrence le partage du pouvoir.

65. Il est clair que le droit à l'autonomie n'existe qu'en tant qu'émanation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Dans son rapport, Mme Schuster souligne à juste titre : « *L'autodétermination de groupes minoritaires doit plutôt s'inscrire dans une participation au gouvernement d'Etat, et sous forme de délégation de pouvoir dans un processus d'autonomie régionale – autonomie qui doit recouvrir les secteurs de l'éducation et de la culture, entre autres, mais qui ne doit pas conduire à l'indépendance* »³⁷. En outre, le fait d'exercer ce droit à « l'autodétermination interne » n'entrave pas le droit des Etats à l'intégrité territoriale ; le phénomène de l'autodétermination interne peut donc résoudre le conflit potentiel entre intégrité territoriale et autodétermination. L'extension du processus décisionnel aux échelons inférieurs est directement proportionnelle au niveau de maturité et de démocratie d'une société. Les minorités nationales traditionnelles ont ainsi de meilleures chances de gérer elles-mêmes leurs propres affaires. Les îles Åland, par exemple, ont leur propre administration, assortie du droit de légiférer et de fournir des services publics dans les domaines de l'éducation, de la santé, de la culture et de l'administration locale.

66. La Charte européenne de l'autonomie locale, élaborée au sein du Conseil de l'Europe, est le premier instrument juridique multilatéral à définir et à protéger les principes de l'autonomie locale, l'un des piliers de la démocratie. Il revient au Conseil de l'Europe de la défendre et de la développer. On peut espérer qu'elle apportera une contribution substantielle à la protection et au renforcement des valeurs communes européennes³⁸. Depuis le 30 octobre 2013, elle est ratifiée par tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Elle énonce les principes de fonctionnement démocratique des communautés et constitue le premier traité à établir les principes du transfert des compétences vers les collectivités locales. Ce principe, connu sous le nom de principe de subsidiarité, permet la décentralisation du pouvoir vers le niveau le plus proche des citoyens³⁹. Selon la Charte, « Les Etats s'engagent à respecter un noyau dur de principes fondamentaux pour lesquels aucune réserve n'est possible. Par exemple, le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques, ainsi que les droits principaux des collectivités à l'autonomie, aux élections des organes locaux, à des compétences, structures administratives et ressources financières propres, ou encore au recours juridictionnel en cas d'ingérence par d'autres niveaux⁴⁰ ». Les dispositions substantielles de la Charte visent à protéger les éléments essentiels de l'autonomie locale. En vertu de son Article 2, le principe de l'autonomie doit être reconnu dans la législation nationale et, quand cela est possible, dans la constitution. Par ces principes fondateurs, la Charte vise à assurer une compatibilité entre les différentes structures des communautés locales dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Cependant, le but final reste le respect de toutes les dispositions de la Charte⁴¹. Selon l'Article 7 du projet de Charte de l'autonomie régionale, « ce qui a été atteint avec la Charte européenne de l'autonomie locale doit être pleinement respecté ».

³⁶ *Ibid.*, p. 39.

³⁷ La souveraineté nationale et le statut d'Etat dans le droit international contemporain : nécessité d'une clarification. Rapport de Mme Marina Schuster (doc. 12689), paragraphe 26.

³⁸ Charte de l'autonomie locale et rapport explicatif, p. 32.

³⁹ Charte de l'autonomie locale et rapport explicatif, Introduction, p. 9.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 10.

⁴¹ *Ibid.*, p. 11.

67. Selon M. Wolff, par rapport aux autres structures, les dispositions territoriales de gestion autonome réduisent d'environ 50 % les risques de conflits violents intra-étatiques centrés sur les territoires. Les dispositions territoriales de gestion autonome combinées à une forme de gouvernement parlementaire et à un système électoral de représentation proportionnelle réduisent ces risques de plus de 70% par rapport aux autres combinaisons institutionnelles⁴². Sur les douze Etats d'Europe occidentale où des minorités nationales ont demandé des dispositions territoriales de gestion autonome, seul un (la Grèce) a refusé ; dix Etats (Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Italie, Portugal, Royaume-Uni, Suède et Suisse) accordent une autonomie territoriale à au moins un groupe, même s'ils peuvent le refuser à d'autres⁴³. En Europe occidentale, l'attribution d'une gestion autonome au niveau territorial est la norme, quelle que soit la combinaison des facteurs historiques⁴⁴.

12. Défis relatifs à la situation et aux droits des minorités nationales traditionnelles

12.1. Démographie

68. Facteur décisif pour toutes les sociétés européennes, la démographie est encore plus cruciale pour la survie des minorités nationales traditionnelles. En l'absence de toute forme d'autonomie, les personnes appartenant à une minorité adaptent généralement leurs stratégies de vie individuelles aux modèles les plus simples, par exemple en acceptant une scolarité de meilleure qualité dans la langue officielle de l'Etat ou en renonçant à la langue maternelle de la minorité pour l'éducation de leurs enfants. Cela signifie que parallèlement aux politiques menées par certains Etats pour décourager l'utilisation de la langue minoritaire, beaucoup d'enfants issus de la minorité ou de couples mixtes, scolarisés dans des établissements d'enseignement dans la langue nationale, s'identifient à la population majoritaire. Ce phénomène est plus particulièrement tangible dans les zones urbaines et dans celles où la minorité représente moins de 30 % de la population. Dans certains cas⁴⁵, on s'attend prochainement à un véritable effondrement démographique. Je constate que les politiques nationales d'intégration orientées vers les individus conduisent facilement à une assimilation, alors que celles s'adressant aux communautés permettraient une coexistence plus harmonieuse des populations majoritaire et minoritaire.

69. Certains facteurs de déclin démographique affectent également la société majoritaire, comme l'émigration ou les faibles taux de natalité, mais l'émigration vers l'« Etat-parent » est un facteur additionnel pour les personnes appartenant à une minorité. D'un autre côté, bien que la natalité puisse être identique pour les deux communautés, une fois atteint l'âge adulte, beaucoup de personnes issues d'une minorité se déclarent membres de la communauté majoritaire.

70. En plus des faibles taux de natalité, l'assimilation, l'homogénéisation culturelle et l'émigration, notamment vers les Etats-parents, se répercutent sur l'importance numérique des minorités nationales traditionnelles. Les Etats devraient aider les minorités et communautés nationales présentes sur leur territoire à rester dans leur région natale, à s'y développer et à y prospérer.

12.2. Impact de la crise économique sur la protection des minorités nationales traditionnelles

71. Les minorités contribuent de manière significative à l'économie du pays où elles vivent. Le PIB par habitant est bien au-dessus de la moyenne de l'UE au Groenland, en Catalogne, en Ecosse, au Pays basque, dans le Haut-Adige/Tyrol du Sud, dans les îles Féroé et dans les îles Åland, qui sont toutes des régions bénéficiant d'un certain niveau d'autonomie⁴⁶. L'instrument d'autonomie le plus efficace est le contrôle de la répartition des avoirs et de la structure du régime fiscal. Par exemple, alors que la Catalogne représente 16 pour cent de la population espagnole⁴⁷, 20 pour cent du PIB du pays est produit dans cette communauté autonome⁴⁸. L'Ecosse contribue également à faire monter la moyenne de l'UE : le PIB par habitant en Ecosse est non seulement plus élevé que la moyenne de l'UE mais aussi supérieur au PIB du Royaume-Uni. Dans le Haut-Adige/Tyrol du Sud, 90 % des impôts prélevés reviennent à la province, où le

⁴² Stefan Wolff, *Territorial Autonomy and Political Participation of National Minorities*, résumé de recherche distribué lors de l'audition de la Commission sur l'égalité et la non-discrimination de l'APCE le 1^{er} octobre 2013 à Strasbourg.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ La comparaison entre les données des recensements de 1991 et 2011 montre un fort déclin, comme à Košice (Slovaquie) : de 4,58 % à 2,65 % pour les Hongrois, à Sighetu Marmăței (Roumanie) : de 3,55 % à 2,3 % pour les Ukrainiens et de 21,17 % à 13 % pour les Hongrois, ou à Vilnius (Lituanie) : de 19 % à 16,5 % pour les Polonais.

⁴⁶ PIB régionaux par habitant dans l'UE en 2010 : huit régions-capitales aux dix premières places, Communiqué de presse EUROSTAT, 21 mars 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-13-46_fr.htm

⁴⁷ Idescat, Statistical Yearbook of Catalonia, 2013, www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=245&lang=en

⁴⁸ Figures of Catalonia 2013, www.idescat.cat/cat/idescat/publicacions/catalog/pdfdocs/xifresct/xifres2013en.pdf (page 3)

gouvernement provincial décide de la répartition des ressources. Chaque habitant doit déclarer à quel groupe linguistique il appartient. La répartition des postes dans l'administration publique et celle des financements de programmes culturels correspond au pourcentage des personnes ayant déclaré appartenir à l'un ou l'autre groupe⁴⁹.

72. Certaines minorités nationales ont une identité étroitement liée à l'exercice de certains métiers. Tel est le cas du peuple autochtone Sâme qui vit dans le nord de la Finlande. La Déclaration sur les droits des peuples autochtones adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 septembre 2007 et la Convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux (1989) assurent la protection des professions liées à l'identité des peuples autochtones. La Finlande n'a pas encore ratifié cette Convention, ce qui a provoqué des différends entre les autorités finlandaises et le peuple sâme sur des questions territoriales. Le droit des Sâmes à conserver leurs modes de subsistance traditionnels est garanti par la Constitution finlandaise.

73. L'Europe ne peut se construire uniquement sur des solutions individuelles particulières, déterminées par les enjeux de pouvoir découlant de certaines situations concrètes. Conformément à ses traditions démocratiques, l'Europe devrait comprendre que des solutions qui ont déjà fait leurs preuves dans certaines situations (par exemple l'autonomie) devraient être accessibles à tous les groupes de personnes connaissant une situation analogue. Dans un premier temps, il convient que ces solutions soient admises dans le champ politique paneuropéen comme des objectifs politiques légitimes.

74. Le développement de certaines régions sert aussi les intérêts économiques de la société majoritaire. Du fait de leurs liens historiques et culturels, les minorités nationales traditionnelles établissent avec leur Etat-parent des relations formelles et informelles qui facilitent le développement du territoire considéré, y compris sur le plan économique.

75. Les minorités nationales traditionnelles ont été particulièrement touchées par la crise économique et financière. Cette crise pourrait avoir une incidence sur certains niveaux d'autonomie, étant donné que les interventions du gouvernement central pourraient être plus nombreuses à l'avenir. Les personnes appartenant aux minorités sont généralement sous-représentées dans les professions les plus compétitives et ont souvent moins accès à un enseignement adéquat. En effet, c'est la société majoritaire qui décide pour la minorité nationale traditionnelle combien de personnes devraient bénéficier de ressources éducatives, pour quelles filières professionnelles et à quels niveaux.

13. Conclusions

76. Il est important que les Etats européens admettent et reconnaissent le fait que la protection des droits des minorités nationales est aussi source de paix, de stabilité, de prospérité économique et de développement pour la population majoritaire. Les avantages que la majorité tire de ces droits excèdent les inconvénients qu'elle pourrait rencontrer, ou qu'elle redoute sur la base d'une image de l'Etat héritée des XVIII^e et XIX^e siècles. Si elle ne garantit pas la protection des droits des minorités nationales traditionnelles, l'Europe mettra sa sécurité et sa stabilité en péril. La stabilité, la sécurité, la paix et la croissance de la puissance européenne sont dans l'intérêt de tous. Tel était aussi le rêve de Robert Schumann.

77. Les nations majoritaires et minoritaires d'Europe devraient unir leurs forces pour préserver la dignité humaine, les droits et les libertés collectifs et individuels. Le Comité consultatif a conclu que la jouissance de certains de ces droits revêtait une dimension collective. En fait, certains droits, dont celui d'utiliser une langue minoritaire en public, ne peuvent être exercés concrètement qu'en commun et en interaction avec d'autres. Au cours de ma visite d'information en Italie (Haut-Adige/Tyrol du Sud), les collectivités locales et les chercheurs ont confirmé la complémentarité des droits individuels et de certains droits collectifs, notamment pour l'utilisation de sa propre langue. « *Le renforcement des droits des minorités bénéficie à tous* », selon Eva Biaudet, Médiatrice pour les minorités en Finlande⁵⁰.

78. La tâche principale du législateur, à mon avis, consiste à concilier le droit à l'autodétermination interne, l'intégrité de l'Etat et la souveraineté nationale de façon à apaiser les haines, à désamorcer les tensions et à transformer l'intolérance en tolérance. Dans ce contexte, la Résolution 1832 (2011) de l'Assemblée parlementaire intitulée « La souveraineté nationale et le statut d'Etat dans le droit international contemporain : nécessité d'une clarification » montre la voie à suivre. La mission des principaux groupes politiques consiste également à concilier les responsabilités de la société majoritaire avec ses intérêts à long terme.

⁴⁹ Rencontre avec M. Luis Durnwalder, gouverneur du Land, 10 mai 2013, Bolzano/Bozen.

⁵⁰ Rencontre avec Mme Eva Biaudet, Médiatrice pour les minorités, Helsinki, 7 novembre 2013.

79. Pour les Etats membres du Conseil de l'Europe ayant ratifié la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, l'offre aux minorités nationales traditionnelles d'un enseignement adéquat dans leur langue maternelle n'est plus un choix, mais une obligation juridique. Ces instruments instaurent l'obligation de respecter le droit à un enseignement de/dans la langue minoritaire et d'éviter les mesures qui font obstacle à l'exercice de ce droit. Or, les activités de suivi des comités d'experts créés en vertu de ces deux instruments montrent clairement que, si les politiques éducatives sont souvent excellentes du point de vue théorique, leurs perspectives de mise en œuvre restent assez précaires au niveau des Etats. Dans certains Etats européens, il convient en outre d'améliorer résolument la qualité du système d'enseignement des/dans les langues minoritaires.

80. Une Europe de sécurité et de prospérité est nécessairement une Europe de diversité. Diversité des cultures, des langues et des religions mais en aucun cas diversité des droits : il ne doit pas y avoir de citoyens de seconde zone. Pour parvenir à une unité stable et durable, une Europe prospère doit défendre et préserver sa diversité.

81. L'avenir repose sur la promotion d'une coexistence paisible entre les minorités traditionnelles et la majorité. La coexistence des peuples, notamment des minorités nationales traditionnelles et de la population majoritaire, c'est l'art de vivre ensemble et non simplement les uns à côté des autres. Les minorités nationales traditionnelles ont réellement besoin que leur identité culturelle soit reconnue par la majorité pour se sentir pleinement chez elles. Pour citer Mme Gordana Stamenić, secrétaire d'Etat auprès du ministre serbe de la Justice et de l'Administration publique, « *la stabilité de notre société dépend des droits des minorités nationales* »⁵¹. Au cours de ma visite d'information dans le Haut-Adige/Tyrol du Sud, j'ai appris que la cohabitation italo-germanique avait connu différentes étapes : au lendemain de la seconde guerre mondiale, on avait une situation des « uns contre les autres ». L'étape suivante fut celle « des uns à côté des autres », alors que nous en sommes aujourd'hui à celle « des uns avec les autres ». La prochaine phase, tant souhaitée et attendue, sera celle « des uns pour les autres »⁵². Je suis convaincu que l'Europe peut remporter la compétition mondiale à condition que nous parvenions tous au minimum à la phase « des uns avec les autres ».

82. Le 31 octobre 2013, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a adopté une résolution sur « les régions et territoires disposant d'un statut spécial en Europe », reconnaissant que ce statut spécial avait apporté stabilité et prospérité à ces régions et Etats⁵³. La résolution souligne que le développement prospère des Etats européens dans un climat de paix dépendra des progrès en matière de prévention et de résolution des conflits. Pour cela, il faudra qu'existe la volonté politique de poursuivre un dialogue politique pacifique et d'avancer vers la négociation de solutions constitutionnelles et juridiques, en vue de développer des modèles de gouvernance démocratique décentralisée pour des régions avec des identités spécifiques.

83. Jusqu'à présent, beaucoup de progrès ont été réalisés dans le domaine de la protection des minorités nationales traditionnelles, et ce même par des Etats qui n'ont pas signé la Convention-cadre, mais l'expérience montre que de nombreux efforts doivent encore être déployés car la non-discrimination ne suffit pas à prévenir l'assimilation. Les valeurs culturelles humaines et européennes qui forment la richesse de notre continent pourraient se perdre, et la fameuse diversité européenne pourrait s'estomper.

84. Le statut juridique et la protection des minorités nationales traditionnelles doivent être établis à la fois au niveau national et européen. Nous devrions envisager l'avenir comme des partenaires, disposés à coopérer solidairement dans l'intérêt de nos enfants et de nos pays. Nous devrions tous aspirer à une solution durable dans le cadre européen. Cela serait possible, j'en suis convaincu, si les nations et Etats européens finissaient tous par comprendre que sans tolérance, sans partenariat, sans solidarité et sans coopération, il n'y aura d'avenir pour aucun d'entre nous.

⁵¹ Réunion tenue le 13 décembre 2013 à Belgrade.

⁵² Idem.

⁵³ Résolution 361 (2013) sur les régions et territoires disposant d'un statut spécial en Europe, adoptée par le Congrès le 31 octobre 2013.

Annexe

Avis divergent de Mme Tülin Erkal Kara (Turquie, GDE),⁵⁴ membre de la commission

Ce rapport contient certaines lacunes et les propositions du rapport ont besoin d'être reconsidérées.

Premièrement, il n'existe pas de définition unanime de « minorités ». Il sera évidemment plus difficile d'arriver à une définition pour le terme « minorités nationales traditionnelles ».

Deuxièmement, le rapport ne prend pas en considération le fait qu'il existe différents systèmes juridiques en Europe. Par exemple, en Turquie, le mot « minorités » se réfère seulement aux groupes définis comme tels par les traités internationaux reconnus par la Turquie.

Dans ce contexte, les droits des minorités en Turquie sont réglementés par le traité de Lausanne (1923) qui se réfère seulement aux « minorités non-musulmanes », ce qui laisse la Turquie en dehors du contexte du rapport.

Dernièrement, le projet de résolution appelle les pays membres à octroyer des droits collectifs aux communautés concernées. Comme c'est le cas dans d'autres pays, dans le système judiciaire turc, il n'existe pas de droits collectifs. Le système constitutionnel turc est basé sur l'égalité des citoyens devant la loi et les droits sont individuels tout en respectant les différences.

⁵⁴ En application de l'article 49.4 du Règlement de l'Assemblée ("En outre, le rapport d'une commission comporte un exposé des motifs établi par le rapporteur. La commission en prend acte. Les avis divergents qui se sont manifestés au sein de la commission y sont inclus à la demande de leurs auteurs, de préférence dans le corps même de l'exposé des motifs, sinon en annexe ou dans une note de bas de page »).