



**Doc. 12109**

20 janvier 2010

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

Rapport

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur: M. Boriss CILEVIČS, Lettonie, Groupe socialiste

### *Résumé*

Veiller à ce que les minorités soient traitées de manière équitable constitue l'une des priorités du Conseil de l'Europe, et l'on espérait que ses deux traités pionniers en la matière, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, deviendraient rapidement des normes universellement reconnues dans toute l'Europe.

Cependant, onze ans après son entrée en vigueur, huit Etats membres du Conseil de l'Europe n'ont toujours pas ratifié la convention-cadre, et même dans ceux qui l'ont ratifiée, des déclarations et réserves restrictives entravent parfois son application.

Il est temps que tous les Etats membres s'alignent sur ces normes, estime la commission des questions juridiques. Cependant, même dans ceux qui ont ratifié la convention-cadre, des problèmes persistent : les autorités nationales ne contrôlent pas toujours si les collectivités locales accomplissent leurs tâches, des définitions restrictives sont utilisées qui excluent certains groupes ethniques ou font des distinctions entre les minorités, et les politiques varient au gré des changements politiques.

Les Etats qui n'ont pas encore ratifié ces deux instruments devraient le faire et, dans tous les cas, respecter dans la pratique les principes essentiels découlant de ces instruments et d'autres instruments de droit international encourageant la tolérance et l'intégration des minorités. Ceux qui ont ratifié la convention-cadre doivent en améliorer l'application en clarifiant la répartition des tâches entre les niveaux national et local et en adoptant des bonnes pratiques quand ils le peuvent. Il est dans l'intérêt de tous que les minorités soient satisfaites et jouent un rôle à part entière dans la vie de la nation.

## A. **Projet de résolution**

1. L'Assemblée parlementaire souligne qu'il est fondamental d'assurer la protection des personnes appartenant à une minorité nationale, en tant que partie intégrante de la protection internationale des droits de l'homme, pour l'égalité, la justice, la stabilité, la sécurité démocratique et la paix en Europe.
2. L'Assemblée rappelle ses Recommandations 1492 (2001), 1623 (2003) et 1766 (2006) concernant les droits des minorités nationales et salue le rôle déterminant que la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157) et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148) ont joué ces dernières années dans l'amélioration de la protection des minorités nationales en Europe et la promotion de leurs droits.
3. Malheureusement, ces deux instruments ne sont pas encore devenus des normes universellement admises dans toute l'Europe, car certains Etats membres du Conseil de l'Europe ne les ont pas encore ratifiés.
4. A ce jour, quatre Etats – la Belgique, la Grèce, l'Islande et le Luxembourg – ont signé la convention-cadre mais ne l'ont pas encore ratifiée et quatre autres – Andorre, la France, Monaco et la Turquie – ne l'ont ni signée, ni ratifiée. L'Assemblée appelle à nouveau les Etats précités à signer et/ou à ratifier la convention-cadre dès que possible, sans réserve ni déclaration restrictive, en déplorant le manque de progrès à cet égard depuis l'adoption de sa dernière recommandation en 2006.
5. L'Assemblée regrette, en outre, que les réserves et déclarations restrictives formulées par les Etats qui ont déjà signé et/ou ratifié la convention-cadre n'aient pas été abrogées et demande à nouveau à ces Etats de le faire.
6. La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires a été, jusqu'à présent, ratifiée par 24 Etats. Neuf autres Etats l'ont signée et certains d'entre eux devraient la ratifier prochainement. Toutefois, à ce jour, près de la moitié des Etats membres du Conseil de l'Europe n'ont pas encore pleinement adhéré à cet instrument juridique.
7. L'Assemblée rappelle, dans ce contexte, que le principe d'égalité et de non-discrimination constitue un droit fondamental de l'homme consacré par la convention-cadre (article 4). L'Assemblée déplore vivement que seuls 17 Etats membres du Conseil de l'Europe aient ratifié le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 177) et que 20 seulement l'aient signé. Il faut également relever que deux Etats membres – la France et Monaco – n'ont encore signé ni la convention-cadre, ni le Protocole n° 12. Par conséquent, l'Assemblée appelle à nouveau les Etats qui ne l'ont pas encore fait à signer et/ou à ratifier dès que possible le Protocole n° 12.
8. L'Assemblée réaffirme sa position selon laquelle la protection des personnes appartenant à une minorité nationale est essentielle pour garantir l'égalité pleine et entière de tous les citoyens, préserver la stabilité politique et sociale et la sécurité démocratique, prévenir les tensions sociales et promouvoir la diversité des cultures et des langues en Europe.
9. L'Assemblée se félicite des progrès accomplis en matière de protection des personnes appartenant à une minorité nationale au cours des onze années qui ont suivi l'adoption de la convention-cadre, dans les pays qui l'ont ratifiée. Elle relève, à cet égard, que la convention-cadre est un « document de principes », et que les méthodes concrètes de mise en œuvre de ces principes peuvent varier grandement d'un pays à l'autre. En assurant le suivi du respect par les Etats parties des dispositions de la convention-cadre, son comité consultatif a accumulé un vaste ensemble de données pertinentes.
10. L'Assemblée estime qu'il serait utile de diffuser aussi largement que possible les meilleures pratiques en matière de mise en œuvre de la convention-cadre par les Etats parties afin d'aider tous les Etats membres désireux de surmonter leurs difficultés et de renforcer encore la protection des personnes appartenant à une minorité nationale ainsi que le respect de la diversité au sein de leur société.
11. Cela dit, l'Assemblée relève que, dans certains Etats qui ont ratifié la convention-cadre, la situation des minorités nationales est encore bien loin d'être idéale. Bien que la mise en œuvre de la convention-cadre ait conduit à l'adoption de nouvelles solutions efficaces dans ce domaine, on constate de multiples lacunes et échecs s'agissant de garantir une protection adéquate des personnes appartenant à une minorité nationale. Dans certains Etats, le processus de mise en œuvre de la convention-cadre a non seulement donné lieu à de bonnes pratiques mais a aussi engendré de graves problèmes. En particulier:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**B. Projet de recommandation**

1. Se référant à sa Résolution ... (2010), l'Assemblée parlementaire recommande au Comité des Ministres :

1.1. de redoubler d'efforts en vue d'obtenir rapidement la ratification de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157), de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148) et du Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 177) ;

1.2. de poursuivre sa coopération avec d'autres organisations internationales, en particulier l'Union européenne, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et les Nations Unies, afin de parvenir à une interprétation cohérente des normes et de mettre en œuvre des politiques communes en matière de protection des minorités nationales.

2. En outre, rappelant la nécessité d'assurer la mise en œuvre de la convention-cadre dans le strict respect des principes consacrés à son article 2, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres :

2.1. de prendre les mesures qui s'imposent afin que les informations pertinentes pour la mise en œuvre de la convention-cadre soient transmises en temps utile au Secrétaire Général par les Etats parties;

2.2. de veiller à ce que des informations concernant les bonnes pratiques dans la mise en œuvre de la convention-cadre soient accessibles aussitôt et aussi largement que possible;

2.3. d'encourager le comité consultatif de la convention-cadre à élaborer des rapports thématiques afin d'aider les Etats et les minorités à se doter de bonnes pratiques pour des questions précises, notamment la participation des groupes minoritaires à la vie socioéconomique et culturelle.

## C. Exposé des motifs, par M. Cilevičs, rapporteur

### Table des matières:

<b>I. Introduction</b> .....	7
i. Mon mandat.....	7
ii. Objectif du présent rapport.....	8
<b>II. Obligations des pouvoirs locaux/régionaux au titre de la convention-cadre</b> .....	9
i. Aperçu de la situation en Europe .....	9
ii. Etude de cas: Autriche (Carinthie) .....	11
<b>III. Continuité des politiques en matière de minorités à la suite d'un changement de gouvernement/de majorité</b> .....	12
i. Observations générales .....	12
ii. Etude de cas: la République slovaque .....	13
<b>IV. Limitation de l'application de la convention-cadre en Europe</b> .....	15
i. Champ d'application de la convention-cadre .....	15
ii. Non ratification de la convention-cadre .....	17
- Etude de cas: Grèce .....	17
iii. Autres cas.....	21
iv. Obligations des Etats membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas parties aux instruments du Conseil de l'Europe relatifs aux minorités .....	22
<b>V. Participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique ainsi qu'aux affaires publiques</b> .....	23
i. Second commentaire thématique du comité consultatif .....	23
<b>VI. Observations finales</b> .....	24
<b>Annexes</b> .....	26

### I. Introduction

#### i. Mon mandat

1. Le présent rapport trouve son origine dans une proposition de recommandation sur « La protection des minorités en Europe: bonnes pratiques et lacunes dans l'application des normes communes (Doc. 11261 rev) » que j'ai présentée avec d'autres membres de l'Assemblée. Le 27 juin 2007, la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme m'a nommé rapporteur pour cette question.

2. Dans le cadre de ce vaste mandat, j'ai l'intention d'examiner un certain nombre de cas, y compris ceux qui suscitent des controverses depuis fort longtemps. Certains ont déjà été mentionnés dans la proposition de recommandation évoquée ci-dessus, d'autres ont été soulevés dans des propositions renvoyées entre-temps à la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme<sup>1</sup>.

3. Dans ce contexte, je tiens toutefois à préciser que je ne traiterai pas de manière approfondie les questions sur lesquelles portent d'autres rapports traités par la commission, à savoir :

- « La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires » (Rapporteur: M. Berényi, République slovaque, PPE/DC) ;
- « La liberté de religion et autres droits de l'homme des minorités non musulmanes en Turquie et de la minorité musulmane en Thrace (Grèce orientale) » (Rapporteur: M. Hunault, France, GDE) ;
- « La situation des Roms en Europe » (Rapporteur: M. Berényi, République slovaque, PPE/DC).

4. Par conséquent, mon rapport se concentre davantage sur la mise en œuvre de principes de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales que sur la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

<sup>1</sup> Voir Doc. 11249, proposition de résolution sur « les difficultés de la minorité nationale macédonienne du nord de la Grèce » renvoyée, pour information, à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme le 24 mai 2007.

ii. *Objectif du présent rapport*

5. La plupart des derniers rapports de l'Assemblée ayant trait aux minorités nationales mettaient l'accent sur les normes relatives à la protection des minorités en Europe<sup>2</sup>, et plus particulièrement sur les deux principaux instruments que le Conseil de l'Europe a adoptés à cet égard, à savoir la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne pour les langues régionales ou minoritaires. Bien que de nature très différente, ces deux instruments complémentaires sont cruciaux pour construire une Europe fondée sur les valeurs universelles: égalité matérielle et non discrimination d'une part et sauvegarde et promotion de la diversité culturelle et linguistique, de l'autre. La convention-cadre constitue le premier instrument relatif aux droits des minorités juridiquement contraignant; quant à la charte européenne, elle est le premier instrument juridique jamais adopté en matière de protection des langues. Dans les chapitres ci-dessous on se référera également à d'autres normes pertinentes, établies dans la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

6. La période de fixation de normes étant probablement achevée pour un certain temps, il convient aujourd'hui de mettre l'accent sur la bonne application des normes existantes. Tant la convention-cadre que la Charte prévoient des mécanismes de contrôle de leur mise en œuvre, auxquels participent des organes indépendants: le comité consultatif pour la convention-cadre et le comité d'experts pour la charte européenne<sup>3</sup>.

7. Le 11 mars 2008, j'ai représenté l'Assemblée à la Conférence internationale intitulée «Dix ans de protection des minorités nationales et des langues régionales ou minoritaires: institutions et impact», organisée sous les auspices de la Présidence slovaque du Comité des Ministres en vue de marquer le 10<sup>e</sup> anniversaire de l'entrée en vigueur de la convention-cadre et de la charte européenne le 1<sup>er</sup> février et le 1<sup>er</sup> mars 1998 respectivement. A cette occasion, j'ai souligné, d'une part, que de nombreux progrès ont été réalisés en matière de protection des minorités en Europe et, de l'autre, que, sur tout le continent, d'aucuns font preuve d'une extraordinaire créativité en vue d'éviter la mise en œuvre équitable des principes de protection des minorités, voire de se dérober à toute obligation juridique claire dans ce domaine.

8. Mais, d'une manière générale, on constate que le contrôle international des politiques et des pratiques relatives aux minorités est plus largement accepté, la convention-cadre affirmant sa position de référence juridique en Europe. Aujourd'hui, la plupart des pays reconnaissent la contribution positive des minorités nationales aux sociétés dans lesquelles elles vivent ainsi que la valeur de la convention-cadre en tant que norme juridique objective et en tant qu'instrument utile pour contrer les rhétoriques extrémistes; néanmoins, les discours antiminoritaires restent encore trop communs en Europe, notamment à l'approche d'élections.

9. Au fil des ans, les procédures de suivi conduites par le comité consultatif et le comité d'experts ont débouché sur le recueil d'un large éventail de données fort précieuses à propos des succès pratiques et des sujets de préoccupation.

10. L'aspect politique de ces données revêt un intérêt particulier pour l'Assemblée. De fait, il est essentiel pour les parlementaires de pouvoir identifier les décisions politiques essentielles ayant un impact crucial sur la mise en œuvre des normes relatives aux minorités.

11. Le présent rapport ne se veut donc pas un rapport de suivi puisqu'il n'a pas pour objectif d'évaluer la situation des minorités dans tel ou tel pays, mais de chercher à identifier, par le biais, entre autres, d'une « étude de cas », les domaines cruciaux et potentiellement sujets à controverse dans le processus de prise de décision politique qui viendraient affecter l'application des normes en matière de protection des minorités.

12. Quatre domaines peuvent être identifiés, notamment :

- les obligations des pouvoirs locaux et régionaux au titre de la convention-cadre (en tenant compte de l'autonomie des pouvoirs locaux et régionaux, particulièrement dans les Etats fédéraux) ;

---

<sup>2</sup> Doc. 9862 du 9 juillet 2003, Droits des minorités nationales, Recommandation 1623(2003) de l'Assemblée ; Doc. 10961 du 12 juin 2006 : Ratification de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par les Etats membres du Conseil de l'Europe, Recommandation 1766 (2006) de l'Assemblée ; Doc. 11030 du 22 septembre 2006 : Les lignes directrices de 2003 sur l'utilisation de langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion et les normes du Conseil de l'Europe : renforcer la coopération et les synergies avec l'OCSE, Recommandation 1773 (2006) de l'Assemblée.

<sup>3</sup> Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe adopte alors une résolution/recommandation sur la mise en œuvre de ces instruments par les Etats parties en se fondant sur l'évaluation faite par ces organes indépendants.

- La continuité des politiques concernant les minorités à la suite d'un changement de gouvernement
- Le champ d'application de la convention-cadre ;
- La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique ainsi qu'aux affaires publiques.

13. Le 10 mars 2009, la sous-commission sur les droits des minorités a eu un échange de vues à Monaco avec M. Asbjørn Eide, ancien président du comité consultatif et avec Mme Snjezana Bokulic du Minority Rights Group Europe (Budapest). Je suis très reconnaissant pour les informations transmises par les experts sur les quatre domaines précités, qui mettent au jour des aspects préoccupants et de nouveaux défis, et donnent des exemples de réussites et de bonnes pratiques pouvant servir de référence aux autres Etats membres et améliorer encore la protection des minorités en Europe.

## II. Obligations des pouvoirs locaux/régionaux au titre de la convention-cadre

### *i. Aperçu de la situation en Europe*

14. Les obligations qui découlent de la convention-cadre sont contraignantes pour chaque Etat partie dans son ensemble. Les actions ou omissions de tous les pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire) et d'autres autorités d'Etat, quel que soit leur niveau (national, régional or local), peuvent engager la responsabilité de l'Etat partie.

15. Selon l'Article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités<sup>4</sup>, une partie « ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité ... ». Par conséquent, le pouvoir exécutif, qui représente généralement les Etats parties sur la scène internationale (y compris devant le comité consultatif et le Comité des Ministres) ne saurait donc valablement soutenir qu'une action incompatible avec les dispositions de la convention-cadre a été menée à bien par un autre pouvoir de l'Etat comme moyen de chercher à soulager l'Etat partie de sa responsabilité pour ladite action et, en conséquence, son incompatibilité avec la convention-cadre. Les dispositions de la convention-cadre sont contraignantes pour toutes les autorités, quel que soit l'ordre constitutionnel de l'Etat partie, c'est-à-dire qu'il soit fédéral ou centralisé, sans aucune limitation ni exception.

16. Les pouvoirs locaux et régionaux ont donc l'obligation d'appliquer la convention-cadre comme tout autre instrument international juridiquement contraignant.

17. Toutefois, le comité consultatif a observé à plusieurs reprises que les pouvoirs locaux ont parfois manqué d'agir correctement alors que des mesures appropriées avaient été prises à l'échelon national.

18. La décentralisation est souvent considérée comme la solution à certains problèmes de protection des minorités. En effet, elle a eu des conséquences positives dans certains cas. Le comité consultatif a cependant noté qu'en pratique, la décentralisation n'améliore pas systématiquement la situation des minorités. Bien souvent, le transfert de compétences pour la protection des minorités vers les autorités locales a résulté en une protection plus faible des groupes minoritaires et aggravé les difficultés de ces derniers.

19. Le comité consultatif a identifié trois types de questions relatives au rôle des pouvoirs locaux.

- La mise en œuvre des dispositions de la convention-cadre dans les Etats fédéraux, dans lesquels la plupart des compétences (par exemple, l'éducation, la culture et les médias) liées à la protection des minorités incombent aux pouvoirs régionaux et/ou des cas dans lesquels la répartition des compétences entre les pouvoirs nationaux et infranationaux n'est pas suffisamment claire (par exemple, en Fédération de Russie et dans une moindre mesure en Allemagne); dans certains cas, les normes appliquées par les pouvoirs fédéraux et régionaux/locaux peuvent même être contradictoires. De plus, dans certains Etats, notamment en Bosnie-Herzégovine, les pouvoirs nationaux n'ont quasiment aucune compétence en matière de protection des minorités alors que les pouvoirs infranationaux (entités et cantons de la fédération) ont toutes les compétences. Cependant, dans la majorité des cas, les pouvoirs locaux n'ont pas connaissance des obligations liées à la convention-cadre et/ou n'ont pas la volonté politique nécessaire à leur mise en œuvre;
- La décentralisation qui conduit à la non-mise en œuvre de la convention-cadre par les pouvoirs locaux: l'exemple le plus courant et évocateur est celui des pouvoirs locaux qui n'allouent pas de fonds à la mise en œuvre de stratégies nationales pour les minorités au niveau local ou qui ne disposent pas

<sup>4</sup> Nations Unies, Recueil des traités, vol. 1155, p. 331.

des fonds nécessaires à leur mise en œuvre en raison de transferts de fonds insuffisants depuis le budget central (citons par exemple les difficultés rencontrées par les instances autonomes des minorités en Hongrie qui dépendent fortement de la bonne volonté et de la coopération des autonomes locales et de leur disposition à affecter des fonds aux activités de ces instances). Le manque de moyens financiers va parfois de pair avec le manque de volonté politique des pouvoirs locaux. Dans nombre d'Etats parties, notamment d'Europe centrale et orientale, les retards, voire l'absence, de mise en œuvre de la convention-cadre (notamment l'absence de stratégies pour les Roms) découlent des décisions prises à l'échelon national.

- les pouvoirs locaux qui prennent des décisions non compatibles avec les principes de la convention-cadre, consistant par exemple à construire des murs autour de quartiers roms (comme à Usti-nad-Labem (République tchèque) où le comité consultatif a estimé que l'Etat n'était pas parvenu à garantir le respect des droits des minorités nationales<sup>5</sup>), à détruire les panneaux bilingues en langues majoritaire et minoritaire ou à n'installer aucun panneau de ce type (comme en Carinthie, où les décisions de la Cour institutionnelle autrichienne ne sont toujours pas appliquées – voir l'étude de cas ci-après), à pratiquer la ségrégation au logement (notamment à l'encontre des Roms dans de nombreux pays). Entre autres exemples, citons les discours de haine d'hommes politique locaux contre les personnes issues de minorités, la ségrégation scolaire et les obstacles qui se dressent face aux représentants des minorités nationales dans la participation aux affaires publiques et aux processus décisionnels à l'échelon local.

20. Ajoutons à ces exemples les mesures positives prises par les pouvoirs locaux: le système d'instances autonomes en Hongrie a eu des conséquences positives sur l'autonomisation des minorités et sur le renforcement de leur rôle dans l'ensemble de la société, bien que son impact demeure limité par quelques inconvénients. La mise en place d'institutions pour traiter des questions de minorités à l'échelon infranational, comme celle du médiateur du Schleswig-Holstein en Allemagne pour les minorités, pourrait aussi servir d'outil utile en pratique. Les mesures prises par les autorités allemandes sont un autre exemple positif: le gouvernement de la Rhénanie-Palatinat a décidé de reconnaître les Roms (Sinti) comme minorité nationale à l'échelon du Land, leur accordant non seulement une reconnaissance officielle mais aussi davantage de possibilités de développer leurs activités. En Espagne, le gouvernement andalou est depuis longtemps très actif dans la promotion de l'égalité des chances pour les Roms, ce qui fait de lui un précurseur de la protection des minorités, bien avant les autorités centrales. Dans la Fédération de Russie, certaines entités ont adopté des garanties juridiques complémentaires pour renforcer la protection des groupes minoritaires.

21. Dans les recommandations émises durant les premier et deuxième cycles de monitoring, le comité consultatif a constamment rappelé aux Etats parties (c'est-à-dire à leurs autorités centrales) qu'ils étaient responsables de la mise en œuvre par les pouvoirs locaux/régionaux des dispositions de la convention-cadre. Le comité consultatif a répété qu'ils devaient par conséquent prendre toutes les mesures nécessaires pour veiller à la bonne marche de son application. Il a également insisté sur le rôle réglementaire de l'Etat dans la mise en œuvre des politiques et des mesures de protection des minorités, en particulier en s'assurant de la cohérence de la législation et de la mise en œuvre des politiques sur l'ensemble du territoire. Qui plus est, il a rappelé la nécessité d'offrir des chances égales à toutes les personnes qui appartiennent à des minorités, quel que soit leur lieu de résidence. Le comité consultatif a sollicité davantage de clarté dans la répartition des compétences entre les pouvoirs centraux et locaux dans les domaines qui concernent les minorités nationales.

22. Dans son rapport sur la Grèce, l'experte indépendante des Nations Unies sur les questions relatives aux minorités a estimé que le gouvernement devait s'assurer que les pouvoirs locaux pour lesquels il semble plus commode d'être à l'écoute des préjugés locaux ne corrompent ni ne fassent échouer les politiques nationales. Concernant le respect des obligations juridiques internationales, y compris la non-discrimination et l'égalité, les dispositifs nationaux comme l'autorité décentralisée ou la régionalisation des pouvoirs n'atténuent pas la responsabilité des violations des droits de l'homme. Le gouvernement devrait envisager des modèles qui reconnaissent le principe de préemption du pouvoir local par le gouvernement national quand des intérêts primordiaux sont en jeu, tels les droits fondamentaux; ou d'autres modèles qui prévoient le refus du financement des localités ne respectant pas ces principes. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a recommandé de prendre des sanctions à l'égard des « conseillers municipaux qui font des remarques racistes ou qui ne respectent pas les réglementations ni les décisions auxquelles ils sont liés »<sup>6</sup>. Le gouvernement doit faire preuve d'une ferme volonté politique selon laquelle les

<sup>5</sup> Avis sur la République tchèque adopté le 6 avril 2001, ACFC/INF/OP/I(2002)002.

<sup>6</sup> Rapport de l'ECRI sur la Grèce (troisième cycle de monitoring), CRI(2004)24, adopté le 5 décembre 2003 et publié le 8 juin 2004, paragraphe 73.

localités n'ont d'autre possibilité que de se conformer aux politiques nationales positives. C'est ensuite aux ministères nationaux qu'il appartient de suivre effectivement la mise en œuvre au niveau local<sup>7</sup> (voir également les détails de l'étude cas ci-dessous sur la Grèce).

ii. *Etude de cas: Autriche (Carinthie)*

23. Le cadre législatif pour la protection des droits des minorités est bien développé en Autriche. Comme l'ont souligné le comité consultatif et le Comité des Ministres<sup>8</sup>, « depuis 2004, l'Autriche a sensiblement renforcé son arsenal législatif de lutte contre la discrimination aux plans fédéral et des *Länder* ... » et « les nouvelles garanties juridiques ont été consolidées par la création d'un nouveau cadre institutionnel destiné à combattre la discrimination, fondée sur l'origine ethnique notamment ». D'autres « efforts ont été faits pour améliorer les relations intercommunautaires, promouvoir l'intégration des immigrés et développer le dialogue interculturel au sein de la société ». Des mesures ont également été prises « pour intensifier la préservation et le développement du patrimoine et de l'identité culturels des personnes appartenant à la minorité slovène de Styrie » et pour « améliorer le système exemplaire d'enseignement bilingue en Carinthie et dans le Burgenland ». Enfin, « la nouvelle loi sur la Société autrichienne de radiotélédiffusion (ORF) a accru les possibilités de diffusion dans les langues des minorités nationales » et « d'importantes initiatives en matière de coopération transfrontière concernant des questions liées aux minorités nationales continuent d'être prises ».

24. Toutefois, le comité consultatif a relevé un certain nombre d'obstacles concernant l'application de cette législation, tant à l'échelon fédéral qu'à l'échelon local, notamment pour ce qui concerne l'emploi des langues minoritaires dans les relations avec l'administration et pour ce qui concerne les indications topographiques bilingues<sup>9</sup>.

25. Les 9 et 10 juin 2008, j'ai effectué une visite d'information en Autriche (Vienne et Klagenfurt en Carinthie; voir annexe I) en me concentrant sur la question des indications topographiques bilingues (allemand et slovène) dans la province fédérale de Carinthie, qui affecte la minorité slovène. Malheureusement, malgré des demandes répétées, je n'ai pu, au cours de cette visite, rencontrer des représentants du gouvernement régional.

26. Comme l'ont déjà souligné tant le comité consultatif que le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe dans leurs récents rapports sur l'Autriche<sup>10</sup>, les indications topographiques bilingues constituent depuis quelques années un point de discorde.

27. Dans sa décision du 13 décembre 2001, confirmée par des arrêts ultérieurs, la Cour constitutionnelle a statué que, dans les municipalités où elle représente plus de 10 % de la population totale depuis longtemps, la minorité slovène devait être autorisée à présenter des indications topographiques bilingues. Le Gouverneur de Carinthie (récemment décédé) s'est élevé contre cette décision de la Cour constitutionnelle du 13 décembre 2001 qui, pour l'heure, n'est toujours pas appliquée.

28. Au cours de ma visite, j'ai abordé cette question avec un représentant de la Cour constitutionnelle de Vienne. La non application de la décision de la Cour constitutionnelle a été dénoncée à plusieurs reprises par différents organes du Conseil de l'Europe, très récemment par le Comité des Ministres, le 11 juin 2008 (voir ci-dessous). Au cours de la réunion tenue à la Chancellerie, mes interlocuteurs ont toutefois affirmé que chaque décision était appliquée.

29. Il convient d'expliquer ici que chacune des décisions de la Cour constitutionnelle concernait une indication topographique particulière dans un village particulier; il n'en reste pas moins qu'elles devraient s'appliquer, *mutatis mutandis*, à tous les autres villages concernés, ce qui n'est pas le cas.

30. Cet état de chose illustre également le fait que le débat ne porte pas tant sur le principe de l'existence ou de la non existence d'indications topographiques bilingues que sur le nombre d'indications topographiques bilingues qui doivent être installées (selon la minorité slovène, 200 villages seraient concernés).

<sup>7</sup> Rapport de mission en Grèce de l'experte indépendante des Nations Unies sur les questions relatives aux minorités, A/HRC/10/11/Add.3, 18 février 2009.

<sup>8</sup> Voir le document CM(2007)132, 24 août 2007, Deuxième avis du comité consultatif sur l'Autriche, adopté le 8 juin 2007, et Résolution CM/ResCMN(2008)3, adoptée par le Comité des Ministres le 11 juin 2008.

<sup>9</sup> Idem.

<sup>10</sup> Document CM(2007)132, 24 août 2007. CommDH(2007)26, 12 décembre 2007, Rapport sur la visite en Autriche, 21-25 mai 2007.

31. Alors que la non exécution, par les autorités de Carinthie, des décisions de la Cour constitutionnelle soulève de graves préoccupations pour ce qui concerne la prééminence du droit, mes interlocuteurs ont été plusieurs à souligner qu'il s'agit à l'évidence d'une question politique – étroitement liée à la personnalité de (feu) le Gouverneur de la province –, que certains hommes politiques exploitent occasionnellement et qu'il manquait, à tous les échelons, de volonté politique pour la résoudre une fois pour toutes.

32. Toutefois, le fait qu'il n'a pas été possible de surmonter, à l'échelon fédéral les obstacles qui se dressent depuis des années à l'échelon régional illustre également les difficultés qui risquent de se faire jour au sein d'une structure fédérale marquée par une répartition extrêmement complexe des compétences.

33. Très récemment, à savoir le 11 juin 2008, c'est-à-dire juste après ma visite, le Comité des Ministres a adopté la Résolution ResCMN(2008)3 sur l'Autriche dans laquelle il évoque, entre autres, cette question:

«La décision de la Cour constitutionnelle du 13 décembre 2001 sur les indications topographiques bilingues n'est toujours pas appliquée. La situation conflictuelle concernant les indications topographiques bilingues en Carinthie crée un climat qui ne saurait conduire à des relations harmonieuses et qui risque de compromettre l'application effective des autres droits des personnes appartenant aux minorités nationales. La mise en œuvre pleine et entière de la législation sur l'emploi des langues minoritaires dans les relations avec les autorités est toujours confrontée à des obstacles en Carinthie et dans le Burgenland.»

34. Dans ce contexte, il convient également de souligner que l'Autriche est, depuis 1998, Partie à la convention-cadre (et à la charte européenne). Elle est donc tenue d'appliquer les dispositions de la convention-cadre, en toute bonne foi, dans un esprit de compréhension et de tolérance ainsi que dans le respect des principes de bon voisinage, de relations amicales et de coopération entre les Etats (article 2 de la convention-cadre).

35. Cette question doit trouver une solution le plus rapidement possible dans l'intérêt de toutes les parties concernées. Selon certains de mes interlocuteurs, la solution se trouverait dans l'adoption d'une loi spécifique indiquant où et comment les indications topographiques bilingues doivent être situées.

36. Nonobstant les difficultés qui subsistent en Carinthie, un certain nombre d'interlocuteurs, y compris le Comité des Ministres ont salué la mise en place, en Carinthie et dans le Burgenland, d'un système d'éducation bilingue unique en son genre qui attirerait même un nombre croissant d'élèves issus de la majorité linguistique, et ont invité à le développer. Ceci illustre encore le fait que l'on peut observer dans un même pays ou région, à la fois des difficultés et des bonnes pratiques.

### **III. Continuité des politiques en matière de minorités à la suite d'un changement de gouvernement/de majorité**

#### *i. Observations générales*

37. Le comité consultatif a évoqué ce point dans différents contextes.

38. Il a tout d'abord noté que dans plusieurs Etats parties, les engagements pris par les précédents gouvernements pour la protection des minorités n'avaient pas été confirmés ni tenus, par exemple, concernant l'adoption d'une nouvelle législation dans ce domaine. En outre, dans certains cas, l'aide financière à la protection des minorités et/ou la volonté politique se sont affaiblis à la suite de changements au sein des gouvernements aux échelons local et national (par exemple, la réduction drastique des fonds alloués aux instances autonomes des minorités en Hongrie à la suite des élections de 2002).

39. Ensuite, le comité consultatif déplore l'absence de continuité et de cohérence de la conduite des politiques sur les minorités dans plusieurs Etats parties. Dans de nombreux cas, ce problème s'est manifesté dans les modifications desdites politiques, parfois également dans un changement des institutions compétentes, qui a nui à l'efficacité et à la capacité de ces institutions (voir notamment le deuxième avis du comité consultatif sur la Suède<sup>11</sup>). Le comité consultatif a donc appelé à davantage de rationalisation et cohérence, quels que soient les changements survenus au sein du gouvernement.

40. Le comité consultatif s'inquiète du ralentissement des efforts déployés par certains Etats parties pour promouvoir la mise en œuvre de la convention-cadre, notamment ceux qui ont récemment rejoint l'Union

---

<sup>11</sup> Voir le document ACFC/OP/II(2007)006, deuxième avis sur la Suède, adopté en novembre 2007.

européenne. En l'occurrence, le comité consultatif ne peut qu'inviter les Etats concernés à poursuivre et à intensifier leurs efforts.

41. Enfin, certains Etats parties avaient pris des engagements dans le domaine de la protection des minorités au moment de leur adhésion au Conseil de l'Europe, mais ne les ont pas encore tenus, en raison notamment de changements dans leurs politiques. Tel a été le cas de l'Azerbaïdjan, dont les autorités s'étaient engagées à leur entrée au Conseil de l'Europe à adopter des textes de loi supplémentaires sur la protection des minorités nationales. Malgré cela, aucun progrès n'a été constaté ces dernières années en la matière.

ii. *Etude de cas: la République slovaque*

42. Un changement de gouvernement risque de compromettre la continuité des politiques de protection des minorités.

43. Dans le contexte de la présente étude, j'ai décidé d'examiner le cas de la République slovaque. Le 11 juin 2008, je me suis rendu à Bratislava et à Šamorin (voir le programme de la visite en annexe II) où j'ai tenu un certain nombre de réunions, entre autres, avec des représentants de la minorité hongroise vivant dans le pays. Les Hongrois, qui représentent près de 10 % de la population totale de l'Etat, forment la plus large minorité de la République slovaque.

44. Au cours de ma visite, un certain nombre de mes interlocuteurs de la minorité hongroise ont souligné que 1998 avait marqué un tournant dans la protection des minorités dans le pays puisque des représentants de la minorité hongroise avaient été intégrés à la coalition gouvernementale. Depuis lors, plusieurs initiatives ont été prises en matière de minorités, au nombre desquelles la mise en place de différents organes traitant de questions de minorités – par exemple l'institution du médiateur, le conseil pour les minorités nationales et les groupes ethniques, le plénipotentiaire du Gouvernement pour les questions roms – ainsi que la création de l'Université d'Etat «Selye Janos» à Komarno.

45. Un accord conclu en décembre 2003 entre le Gouvernement slovaque et le Gouvernement hongrois sur le soutien mutuel des minorités nationales dans les domaines de l'éducation et de la culture a contribué à renforcer la protection de la minorité hongroise en République slovaque.

46. Ces dernières années, la République slovaque a été félicitée pour avoir «amélioré de façon notable son cadre législatif et institutionnel contre la discrimination»<sup>12</sup>, notamment en adoptant la loi de 2004 sur l'égalité de traitement et la protection contre la discrimination<sup>13</sup>.

47. De plus, la récente présidence slovaque du Comité des Ministres, qui a marqué le 10<sup>e</sup> anniversaire de l'entrée en vigueur de la convention-cadre et de la charte européenne, a accordé une place privilégiée aux questions liées aux minorités.

48. Toutefois, au cours de ma visite, mes interlocuteurs se sont déclarés préoccupés par le fait qu'il n'existait pas de garanties en vue d'assurer la continuité de ces politiques en cas de changement de majorité. De fait, les relations avec la minorité hongroise seraient devenues plus tendues depuis les élections parlementaires de 2006 et la mise en place d'une coalition entre le parti *Smer – sociálna demokracia* (Direction – Démocratie sociale) et le Parti national slovaque (*Slovenská národná strana* - SNS). Au cours de ma visite, des représentants de la minorité hongroise ont exprimé des inquiétudes face à ce qu'ils qualifient de «discours de haine» à l'égard de la minorité hongroise de la part de certains hommes politiques, phénomène qui, selon eux, s'est accru après le changement de gouvernement intervenu en 2006. L'ECRI a aussi relevé ce problème et demandé instamment aux autorités slovaques, dans son dernier rapport, d'adopter une position plus ferme contre le discours politique négatif à l'encontre des minorités ethniques, en particulier de la minorité hongroise. L'ECRI a notamment recommandé d'assurer l'application des dispositions pertinentes du Code pénal contre l'incitation à la haine raciale dans le cas de déclarations ou de discours racistes de politiciens<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Voir la Résolution du Comité des Ministres ResCMN(2006)8 du 21 juin 2008 sur la mise en œuvre de la convention-cadre; voir également le rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur la République slovaque en date du 29 mars 2006; le rapport ECRI sur la Slovaquie (quatrième cycle de monitoring), CRI(2009)20, adopté le 19 décembre 2008 et publié le 26 mai 2009.

<sup>13</sup> Loi n°365/2004 Coll. sur l'égalité de traitement dans certains domaines et la protection contre la discrimination,

<sup>14</sup> Rapport de l'ECRI sur la Slovaquie (quatrième cycle de monitoring), voir ci-dessus.

49. Toutefois, à diverses reprises, les autorités slovaques – y compris M. Kubis, ministre des Affaires étrangères répondant à Strasbourg en janvier 2008 à une question que je lui avais posée – ont indiqué qu'elles entendaient maintenir le statu quo pour ce qui concerne les politiques relatives aux minorités.<sup>15</sup> Toutefois, au cours de ma visite, un certain nombre de représentants de minorités ont affirmé devoir «lutter» pour le maintien du statu quo, qui – en l'absence de mesures proactives – revenait en fait, à court terme, à une stagnation et à long terme à une régression.

50. Au cours de ma visite, les représentants de la minorité hongroise ont également mentionné deux questions qui, à leurs yeux, constituaient même une régression en matière de protection des minorités, à savoir la question des toponymes qui figuraient uniquement en langue slovaque dans les manuels scolaires et celle de la diminution proposée du nombre d'heures de cours de langue hongroise dans les établissements scolaires à la suite de l'adoption de la nouvelle loi sur les écoles. L'ECRI a également soulevé le problème des toponymes dans son dernier rapport. Elle a toutefois noté qu'un projet de loi avait été adopté par le Parlement, envisageant de faire figurer dans les manuels scolaires les toponymes en langues minoritaires et slovaque.

51. Toutefois, pour ce qui concerne le recensement de population prévu pour 2011, les représentants des minorités considèrent que la nouvelle législation garantira la possibilité d'employer des questionnaires dans les langues des minorités nationales, ce qui est considéré comme une mesure positive.

52. De plus, les représentants de la minorité hongroise estiment très positif le fait que le ministère de la culture de la République slovaque ait résolu les problèmes financiers concernant la diffusion par la radio slovaque de programmes en langue hongroise.

53. Pour ce qui concerne le budget alloué aux cultures minoritaires, j'ai été informé de ce qu'il avait diminué en 2007 à la suite du changement de gouvernement en 2006 (80 millions de SKK en 2007 contre 160 millions de SKK en 2006). Toutefois, en 2008, le budget a été à nouveau augmenté, passant à 100 millions de SKK.

54. Dans ce contexte, je tiens également à mentionner que les représentants des minorités allèguent que la coalition au pouvoir n'est pas disposée à appliquer la dernière résolution du Comité des Ministres sur la mise en œuvre de la convention-cadre et la recommandation du Comité des Ministres sur l'application de la charte européenne<sup>16</sup>. Ces dernières invitent, entre autres, les autorités à déployer de nouveaux efforts en vue de compléter le cadre législatif relatif aux minorités nationales, y compris dans les domaines de la culture et de l'éducation, à revoir les mécanismes visant à garantir la participation de personnes appartenant à des minorités nationales en vue de la rendre plus effective et de se concentrer sur les questions touchant aux Roms.

55. S'agissant des Roms, de vives préoccupations ont été exprimées notamment pour ce qui concerne l'accès au logement, à l'éducation, aux soins de santé et à l'emploi. Les autorités semblent toutefois avoir redoublé d'efforts en vue d'améliorer la situation, notamment dans le domaine de l'éducation.

56. Dans son récent rapport sur la Slovaquie, l'ECRI a salué les dernières évolutions positives, y compris l'adoption du Principe à moyen terme en faveur du développement de la minorité nationale rom en République slovaque pour 2008-2013, qui propose des solutions dans les domaines, entre autres, de l'éducation, de la santé, des soins de santé et des médias. Pourtant, selon l'ECRI, certaines questions continuent de soulever des inquiétudes: une ségrégation de fait des enfants roms par une représentation disproportionnée dans les écoles élémentaires spécialisées pour enfants handicapés, des conditions de logement médiocres, un taux de chômage élevé dans la population rom, des allégations de stérilisation des femmes roms sans leur consentement, une montée de la violence à motivation raciale contre les Roms. L'ECRI a donc recommandé aux autorités slovaques de faire des questions liées aux Roms une priorité transversale et les a notamment exhortées à renforcer les capacités du bureau plénipotentiaire pour les Roms à gérer les fonds affectés à cette fin et à combattre la ségrégation de fait des enfants roms.

57. Par ailleurs, le 30 juin 2009, le parlement slovaque a adopté un amendement à la loi relative à la langue d'Etat, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2009. Cet amendement entend renforcer la protection du slovaque comme langue d'Etat. Certaines dispositions de cette loi, dont celles sur la supervision et les

<sup>15</sup> Voir <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/Records/2008/E/0801221500E.htm>

<sup>16</sup> Résolution ResCMN(2006)8 sur la mise en œuvre de la convention-cadre par la République slovaque, adoptée par le Comité des Ministres le 21 juin 2006; Recommandation RecChL(2007)1 sur l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par la Slovaquie, adoptée par le Comité des Ministres le 21 février 2007.

sanctions, préoccupent les groupes minoritaires, en particulier la minorité hongroise<sup>17</sup>. Dans son avis du 22 juillet 2009, le Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales a déclaré que l'amendement était conforme aux normes internationales et avait un but légitime<sup>18</sup>. Cependant, il a conclu que certains éléments de ce texte de loi posent ou pourraient poser – en fonction de la mise en œuvre – des questions de compatibilité avec les normes internationales et les principes constitutionnels de la République slovaque<sup>19</sup>. Par conséquent, il a demandé aux autorités slovaques d'appliquer la loi de manière scrupuleuse. Le 25 septembre 2009, les autorités slovaques ont demandé à la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) de rendre un avis juridique sur la Loi relative à la langue d'Etat de la République slovaque.

58. En outre, il convient de noter que dans l'avis cité précédemment, le Haut Commissaire de l'OSCE a souligné l'absence de législation complète sur les droits des minorités nationales. Il a fait observer que « Maintenant qu'une mesure supplémentaire a été prise pour protéger et promouvoir la langue officielle, une réforme de la Loi sur la langue des minorités nationales devrait être envisagée en vue de renforcer les droits des minorités nationales et de faire en sorte qu'elles se sentent totalement chez elles en Slovaquie. A ce titre, il convient de traiter à nouveau l'absence continue d'une loi exhaustive sur les droits des personnes qui appartiennent aux minorités nationales. Une telle loi pourrait établir un équilibre en les différents – et légitimes – objectifs plus visibles et rassurer considérablement les membres des minorités nationales »<sup>20</sup>.

59. Dans ce cadre, il convient de rappeler que les autorités de l'Etat, quels que soient les changements au niveau du gouvernement, sont liées par les obligations internationales contractées au moment de la ratification des instruments concernés.

#### **IV. Limitation de d'application de la convention-cadre en Europe**

##### *i. Champ d'application de la convention-cadre*

60. Il convient avant tout de noter qu'il n'existe pas, en droit international, de définition juridique généralement reconnue de l'expression « minorité nationale » et que la convention-cadre elle-même ne définit pas les groupes de personnes qui ont droit à la protection qu'elle prévoit.

61. En conséquence, le champ d'application de la convention-cadre reste une des questions les plus controversées liées à sa mise en œuvre. En principe, chaque Etat partie est libre de déterminer lui-même quels sont les groupes couverts par la convention-cadre.

62. Le comité consultatif reconnaît que les Etats parties possèdent une marge d'appréciation pour déterminer le champ d'application de la convention-cadre. Toutefois, « ils doivent exercer ce droit dans le respect des principes généraux du droit international et des principes fondamentaux énoncés à l'article 3 de la convention-cadre ». De plus, il souligne que « en aucun cas, l'interprétation donnée par les Etats parties ne saurait être une source de distinctions arbitraires ou injustifiées »<sup>21</sup>.

63. En fait, le comité consultatif, le Comité des Ministres et l'Assemblée considèrent que les Etats parties « ne possèdent pas un droit inconditionnel de décider quels sont, parmi les groupes de population présents sur leur territoire, ceux qui doivent être considérés comme des minorités nationales aux termes de la convention-cadre ». Comme le souligne l'Assemblée dans sa Recommandation 1623 (2003), « toute décision de ce type doit respecter le principe de non-discrimination et être conforme à la lettre et à l'esprit de la convention-cadre ».

64. Dans ce contexte, le comité consultatif a estimé qu'il était de son devoir d'examiner en profondeur le champ d'application de la convention-cadre par les Etats. La mise en œuvre de cette dernière par les Parties se caractérise par une diversité de méthodes, qui va d'approches minimalistes (par exemple, limitant le champ d'application aux minorités dites « historiques » ou à certaines minorités élues tout en refusant arbitrairement la reconnaissance des autres) à des approches plus ouvertes et généreuses.

<sup>17</sup> <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8162643.stm>

<sup>18</sup> [http://www.osce.org/documents/odihr/2009/10/40055\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2009/10/40055_en.pdf)

<sup>19</sup> Avis du Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales sur les amendements sur la «Loi sur la langue d'Etat de la République slovaque», p. 10. Ce texte est disponible à l'adresse suivante: [http://www.hacusa.org/languagelaw/osce\\_opinion\\_072209.pdf](http://www.hacusa.org/languagelaw/osce_opinion_072209.pdf)

<sup>20</sup> Voir plus haut, p. 10.

<sup>21</sup> Pour plus de détails, voir également mon précédent rapport sur les droits des minorités nationales, Doc. 9862.

65. Dans plusieurs Etats parties, le comité consultatif a trouvé que le champ d'application tel qu'interprété par les Etats était problématique. Tout d'abord, la plupart des parties ont introduit le critère de citoyenneté. Le comité consultatif (soutenu à ce titre par la Commission de Venise) partage l'avis que le critère de citoyenneté peut être une condition légitime en rapport avec certaines mesures prises conformément aux principes de la convention-cadre. Cela peut être le cas de certains droits politiques dont jouissent les membres de minorités nationales. Un critère de citoyenneté généralement applicable est malgré tout problématique pour plusieurs autres garanties consacrées par la convention-cadre, comme celles de l'article 4 (anti-discrimination) et de l'article 6 (tolérance et dialogue interculturel).

66. Le critère de citoyenneté est souvent évoqué dans le cadre des débats sur l'application de la convention-cadre aux « nouvelles minorités ». Il convient de garder à l'esprit que certains Etats ont opté pour une approche très ouverte (à l'instar du Royaume-Uni, qui n'applique pas de critère de citoyenneté), tandis que d'autres, comme l'Allemagne, ont opté pour la restriction du champ d'application de la convention-cadre à leurs citoyens uniquement et, en général, aux membres de minorités « traditionnelles », c'est-à-dire issues de changements de frontière et non de changements de lieu de résidence des personnes (comme c'est le cas pour l'immigration).

67. Le problème persiste dans les Etats parties où un nombre important de membres de minorités nationales n'a pas la nationalité des Etats en question. Cette situation est due principalement à la dissolution d'anciens Etats (par exemple, République fédérale de Yougoslavie et Union soviétique) puis à l'émergence (ou la reconstitution) de nouveaux Etats, et est parfois associée à des conditions restrictives d'accès à la citoyenneté découlant de la loi même ou des pratiques des autorités (par exemple pour les Russes en Estonie et en Lettonie). Citons à cet égard la situation de nombreux Roms qui vivent dans des pays d'Europe du Sud-Est sans nationalité et ne bénéficient donc pas de la protection des dispositions de la convention-cadre. Citons également le cas d'anciens déportés qui retournent dans leur pays d'origine et rencontrent ensuite des difficultés à obtenir la nationalité de ce dernier. L'Ukraine a trouvé une solution efficace en ce qui concerne les Tartares en Crimée, mais un problème similaire à l'égard des Meskhètes n'a pas encore été résolu en Géorgie.

68. Dans de tels cas, le comité consultatif a recommandé de supprimer tous les obstacles à l'obtention de la nationalité et de prendre des mesures pour remédier aux problèmes d'apatridie qui persistent. De plus, il en a appelé aux autorités pour qu'elles adoptent une approche souple concernant le champ d'application personnel de la convention-cadre et pour qu'elles évitent d'employer le critère de citoyenneté au moment de décider qui devrait bénéficier de la protection de la convention-cadre.

69. Certains Etats parties ont a priori exclu des groupes ethniques de la protection qui découle de la convention-cadre, en définissant un champ d'application personnel et territorial très étroit (voir par exemple le premier<sup>22</sup> et le deuxième avis du comité consultatif sur le Danemark<sup>23</sup>).

70. Dans d'autres Etats, la distinction entre les minorités « autochtones » et d'autres minorités a été mise en place. Cela a été le cas notamment des Roms dans certains Etats, où les Roms « autochtones » bénéficient de la protection qu'offrent les dispositions de la convention-cadre, contrairement aux Roms venus d'autres pays et présents sur le territoire même depuis longtemps (comme par exemple l'Allemagne).

71. Le comité consultatif a critiqué ces exclusions *a priori* du champ d'application personnel de la convention-cadre. Par conséquent, il a encouragé les autorités compétentes à poursuivre leur dialogue avec les groupes concernés sur une éventuelle extension du champ d'application personnel de la convention-cadre, si possible article par article.

72. Le comité consultatif a systématiquement rappelé cette position à certains Etats parties. Il a mis l'accent sur la nécessité d'être à la fois souple et ouvert. Étant donné que la situation des groupes minoritaires et leurs besoins évoluent avec le temps, il convient d'adopter une attitude pragmatique et de faire usage des dispositions de la convention-cadre, le cas échéant. Cela ne signifie pas que certains groupes ethniques devraient toujours être reconnus comme minorités nationales dans l'ordre juridique interne (gardant à l'esprit qu'historiquement la législation de certains Etats parties ne reconnaît pas cette notion) mais qu'ils devraient bénéficier, le cas échéant, de la protection qui découle des dispositions spéciales de la convention-cadre. Cette dernière a vocation d'outil pragmatique pouvant être mis en œuvre dans des contextes très différents. A titre d'exemple, le comité consultatif a conclu que la protection garantie par la Convention cadre était digne d'intérêt pour les personnes qui appartiennent à la population majoritaire

---

<sup>22</sup> Avis sur le Danemark adopté le 22 septembre 2000, ACFC/INF/OP/I(2000)005.

<sup>23</sup> Avis sur le Danemark adopté le 9 décembre 2004, ACFC/INF/OP/II(2004)005.

à l'échelle du territoire national mais se trouvent dans une situation minoritaire dans leur région (à l'instar des Finnois sur les îles Åland et des peuples constituants de Bosnie-Herzégovine).

73. Par ailleurs, l'Assemblée a demandé aux Etats parties à la convention-cadre de révoquer leurs réserves et sur leurs déclarations. Pour l'heure, aucune déclaration n'a été révoquée par aucun Etat partie.

*ii. Non ratification de la convention-cadre*

74. La convention-cadre a été ratifiée par 39 des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe.

75. A ce jour, quatre Etats – la Belgique, la Grèce, l'Islande et le Luxembourg – ont signé mais non encore ratifié la convention-cadre et quatre autres Etats – Andorre, la France, Monaco et la Turquie – ne l'ont ni signée ni ratifiée.

76. Cela dit, la convention-cadre n'est pas sans pertinence pour ces pays puisqu'ils participent, au sein du Comité des Ministres, au mécanisme de suivi de la Convention. Qui plus est, la convention-cadre est pertinente pour ces Etats, en ce qu'ils sont également contraints par des engagements politiques sur les normes relatives aux minorités de l'OSCE, notamment par le document de Copenhague de 1990. Ce point est important puisque ledit document constitue la base de la formulation de la convention-cadre. Pour sa part, le Haut Commissaire pour les minorités nationales renvoie au catalogue d'engagements de Copenhague afférents aux minorités et à la jurisprudence générée au titre de la convention-cadre pour les Etats non membres du Conseil de l'Europe mais participants à l'OSCE (tels les Etats d'Asie centrale). Ces Etats sont également liés par d'autres instruments du Conseil de l'Europe (voir la partie iv ci-après).

*Etude de cas: Grèce*

77. Puisque les procédures de monitoring établies en vertu de la convention-cadre et de la charte européenne ne s'appliquent pas officiellement aux Etats qui ne les ont pas ratifiées, les Etats en question échappent au contrôle du comité consultatif (mais sont suivis par d'autres organes du Conseil de l'Europe). Néanmoins, il est fort intéressant d'examiner comment ces pays s'adaptent à la diversité, que ce soit par le biais de politiques sur les minorités reconnues, d'une approche de « non-discrimination » quand les minorités ne sont pas reconnues, ou encore d'une combinaison des deux approches. Dans le cadre du présent rapport, j'ai donc décidé de me rendre dans l'un de ces pays, à savoir la Grèce, qui reconnaît une seule minorité sur son territoire. Du 26 au 28 février 2009, j'ai donc eu plusieurs réunions à Athènes, Thessalonique et Florina (voir le programme de la visite à l'annexe III).

78. Dans son rapport de 2004 sur la Grèce, l'ECRI a noté que « les personnes qui souhaitent exprimer leur identité macédonienne, turque ou autre sont confrontées à l'hostilité de la population. Elles font l'objet de préjugés et de stéréotypes et souffrent parfois de discrimination notamment dans l'emploi »<sup>24</sup>. Dans son rapport de 2009 sur la Grèce<sup>25</sup>, l'ECRI s'inquiète de la situation des Roms, qui souffrent de discrimination en particulier dans l'éducation, le logement et l'emploi<sup>26</sup>. Elle a aussi noté que le problème de reconnaissance de l'identité des Macédoniens et des Turcs de souche, et en particulier leur droit à la liberté d'association, persiste<sup>27</sup>.

79. Etant donné que d'autres rapports de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire étudient déjà de la question de la minorité musulmane en Thrace (Grèce orientale) et la situation des Roms en Europe<sup>28</sup>, j'ai focalisé mon attention sur la question controversée de la communauté macédonienne en Grèce, notamment examinée il y a peu, à divers égards, par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe par Mme Gay McDougall, experte

<sup>24</sup> Rapport de l'ECRI sur la Grèce (troisième cycle de monitoring), CRI(2004)24, voir ci-dessus, paragraphe 81.

<sup>25</sup> Rapport de l'ECRI sur la Grèce (quatrième cycle de monitoring), CRI(2009)31, adopté le 2 avril 2009 et publié le 15 septembre 2009.

<sup>26</sup> Ibid, paragraphe 101.

<sup>27</sup> Ibid, paragraphes 111-115.

<sup>28</sup> Rapport sur la liberté de religion et d'autres droits de l'homme pour les minorités non musulmanes en Turquie et pour la minorité musulmane à Thrace (Grèce orientale) (Rapporteur: M. Michel Hunault, France, GDE); la situation des Roms en Europe et les activités y afférentes du Conseil de l'Europe (Rapporteur: M. József Berényi, République slovaque, PPE/DC).

indépendante des Nations Unies pour les questions minoritaires, qui s'est également rendue à Florina en septembre 2008<sup>29</sup>.

- *L'approche du gouvernement grec*

80. Les autorités grecques ne reconnaissent qu'une seule minorité en Grèce, à savoir la minorité « musulmane » de la Thrace occidentale, en vertu du Traité de paix de Lausanne du 24 juillet 1923. Dans ce contexte, la Grèce a été félicitée récemment par divers organismes, y compris par la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire<sup>30</sup>, pour les mesures qu'elle a prises en vue de renforcer les droits de la minorité musulmane en Grèce. Concernant les autres minorités, la Grèce favorise l'approche de la non discrimination telle que définie par les instruments de l'Union européenne<sup>31</sup>.

81. Les autorités grecques ont nié à maintes reprises l'existence d'une quelconque minorité macédonienne en Grèce et fait plusieurs références à l'appropriation de la culture locale par des individus et des groupes à des fins politiques.

82. Malgré la non reconnaissance de toute autre minorité linguistique ou nationale, les autorités grecques ont admis qu'il existe en Grèce du nord « un petit nombre de personnes qui... utilisent, sans restrictions, en plus de la langue grecque, des expressions slaves, confinées à l'usage familial ou oral »<sup>32</sup>.

83. Durant ma visite, les autorités grecques ont insisté sur le fait que les citoyens grecs qui revendiquent l'identité macédonienne sont pleinement représentés par un parti politique libre de prendre part aux élections en Grèce.

- *Revendications des représentants de la communauté macédonienne*

84. Je tiens avant tout à faire remarquer qu'il n'y a eu aucune violence ethnique dans la région de Florina. La société grecque est pluraliste et ouverte à la diversité. Malgré cela, il arrive encore aujourd'hui semble-t-il que les personnes qui expriment leur identité macédonienne et la revendiquent activement se heurtent souvent aux rancœurs et à l'hostilité des autorités.

85. Les membres de la communauté macédonienne ont reconnu que leur situation s'était améliorée ces quinze dernières années, même s'ils feraient toujours l'objet d'actes isolés de harcèlement et d'intimidation (sur le lieu de travail, pour obtenir la citoyenneté grecque, pour traverser la frontière avec le pays voisin, pour la reconnaissance de leurs diplômes, pour les questions de propriété ou de religion). Ils demandent aux autorités de reconnaître le droit de cultiver leur propre identité ainsi que l'existence d'une minorité nationale macédonienne en Grèce.

86. Durant ma visite, je me suis concentré sur la non exécution de l'arrêt Sidiropoulos et autres de 1998<sup>33</sup>, et sur la situation des personnes privées de leur nationalité grecque.

- *Affaire Sidiropoulos et autres c. Grèce (liberté d'association et droit de cultiver sa propre identité)*

87. L'affaire Sidiropoulos et autres porte sur le refus des autorités grecques, même après l'arrêt de 1998 de la Cour européenne des droits de l'homme, d'enregistrer la « Maison de la civilisation macédonienne », association à but non lucratif que voulaient créer des citoyens grecs à Florina qui s'identifient eux-mêmes comme appartenant à une minorité ethnique macédonienne. La Cour de Strasbourg a conclu à une violation par la Grèce du droit à la liberté d'association (article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme). Les autorités ont rejeté l'enregistrement en soutenant notamment que « la promotion de l'idée qu'il existe en Grèce une minorité macédonienne [...] est contraire à l'intérêt national et, par conséquent, à la loi ». Dans ce cas, il est fort intéressant de souligner dans le cadre du présent rapport que, dans son arrêt, la

<sup>29</sup> Voir le rapport de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à la suite de sa visite en Grèce du 8 au 10 décembre 2008, Thème examiné: les droits de l'homme des minorités; CommDH(2009)9, 19 février 2009; Rapport de l'ECRI sur la Grèce (quatrième cycle de monitoring), CRI (2009)31, voir ci-dessus; et le rapport de mission en Grèce de l'experte indépendante des Nations Unies sur les questions relatives aux minorités, A/HRC/10/11/Add.3, 18 février 2009.

<sup>30</sup> Voir Doc. 11860 (2009).

<sup>31</sup> Voir mon précédent rapport sur la ratification de la Convention-cadre pour la protection des minorités par les Etats membres du Conseil de l'Europe, Doc. 10961 (2006).

<sup>32</sup> Voir également le rapport de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, paragraphe 9.

<sup>33</sup> *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, 10 juillet 1998, requête n°26695/95.

Cour a en fait partagé l'avis du requérant selon lequel « l'intégrité territoriale, la sécurité nationale et l'ordre public ne seraient pas menacés par le fonctionnement d'une association dont le but est de favoriser la culture d'une région, à supposer même qu'elle visât aussi partiellement la promotion de la culture d'une minorité; l'existence de minorités et de cultures différentes dans un pays constitue un fait historique qu'une 'société démocratique' devrait tolérer, voire protéger et soutenir selon des principes du droit international »<sup>34</sup>.

88. Lors de ma visite, j'ai répété que la Grèce devait respecter pleinement l'arrêt de la Cour, ainsi que d'autres arrêts relatifs à la communauté turque dans lesquels la Cour européenne a conclu à des violations du droit à la liberté de rassemblement et d'association<sup>35</sup>. En outre, ce point a été traité dans le rapport de 2009 de l'ECRI sur la Grèce<sup>36</sup>, qui recommande aux autorités grecques « de prendre des mesures pour reconnaître les droits des membres des différents groupes établis en Grèce, notamment le droit à la liberté d'association, en pleine conformité avec les arrêts pertinents de la Cour européenne des droits de l'homme ».

89. Comme souligné par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe dans son rapport sur la Grèce<sup>37</sup>:

« [...] Il convient de rappeler que le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a précisé qu'en vertu [...] du Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>38</sup>, un Etat partie «est tenu de veiller à ce que l'existence et l'exercice [des droits cités précédemment] ne soient pas niés et soient protégés contre les violations. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a souligné que «bien que les droits protégés en vertu de l'article 27 soient des droits individuels, ils dépendent de la capacité du groupe minoritaire de préserver sa culture, sa langue ou sa religion. Il s'ensuit que les Etats peuvent être amenés à prendre des mesures positives en vue de protéger l'identité d'une minorité et le droit de ses membres de jouir et de développer leur culture et leur langue ainsi que de pratiquer leur religion en commun avec les autres membres de ce groupe». La convention-cadre pour la protection des minorités nationales que la Grèce a signée le 22 septembre 1997, mais non encore ratifiée, contient des dispositions analogues (voir par ex. l'article 5).

En effet, le droit à la liberté d'association constitue une des conditions préalables fondamentales pour le fonctionnement harmonieux des sociétés démocratiques européennes qui se caractérisent par leur pluralisme intrinsèque, lequel devrait toujours aller de pair avec la tolérance et l'ouverture d'esprit. La contribution essentielle des associations à but non lucratif, telles que les organisations non gouvernementales, au développement et à la réalisation de la démocratie et des droits de l'homme a été aussi récemment soulignée par le Comité des Ministres dans sa Recommandation Rec(2007)14 relative au statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe. »

90. Il est regrettable que la requête en faveur de la reconnaissance de la « Maison de la civilisation macédonienne » déposée le 24 juillet 2003 ait été à nouveau rejetée par les tribunaux grecs. Cette décision est devenue définitive après que la Cour suprême a rejeté son pourvoi en cassation par l'arrêt n°1448/2009 publié le 11 juin 2009<sup>39</sup>.

- *Personnes privées de leur nationalité grecque* (celles qui résident en Grèce et celles qui résident à l'étranger) et, dans ce cadre, différenciation dans la législation nationale entre les personnes d'origine grecque et non grecque

91. L'ancien article 19 du Code grec de la nationalité prévoyait que les citoyens non grecs de souche pourraient voir leur nationalité révoquée s'ils quittaient le pays et si les autorités grecques estimaient qu'ils n'avaient pas l'intention d'y revenir. En conséquence de cette disposition appliquée de 1955 à 1998, environ 60 000 citoyens grecs pour la majorité d'origine ethnique turque ont perdu leur nationalité, y compris des mineurs. Cependant, l'abrogation de l'article 19 n'a pas d'effet rétroactif. Bien que le ministère de l'Intérieur

<sup>34</sup> Ibid, paragraphe 41.

<sup>35</sup> *Tourkiki Enosi Xanthis et autres c. Grèce*, 27 mars 2008, requête n°26698/05, *Emin et autres c. Grèce*, 27 mars 2008, requête n°34144/05 et *Bekir-Ousta et autres c. Grèce*, 1<sup>er</sup> octobre 2007, requête n°35151/05.

<sup>36</sup> Voir ci-dessus, paragraphe 115.

<sup>37</sup> Voir ci-dessus, paragraphes 51 à 53.

<sup>38</sup> Selon l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ratifié par la Grèce le 5 mai 1997, dans tous les Etats parties où se trouvent des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les membres de ces minorités ne peuvent être privés du droit d'avoir leur vie culturelle, de pratiquer leur religion et d'employer leur langue, en communauté avec les autres membres de leur groupe.

<sup>39</sup> Voir le site internet de Greek Helsinki Monitor (GHM) et de Minority Rights Group-Greece (MRG-G) <http://cm.greekhelsinki.gr/>. L'arrêt est disponible en grec à l'adresse suivante: [http://cm.greekhelsinki.gr/uploads/2009\\_files/ap\\_d\\_politiko\\_stegi\\_mak\\_pol\\_1448-2009.pdf](http://cm.greekhelsinki.gr/uploads/2009_files/ap_d_politiko_stegi_mak_pol_1448-2009.pdf).

ait donné l'instruction aux pouvoirs locaux d'accélérer la procédure de naturalisation des musulmans apatrides en Thrace occidentale et de restituer à d'autres personnes leur nationalité grecque, il semble que selon l'ECRI<sup>40</sup> aucune autre mesure n'ait été prise pour régler la situation des personnes ayant perdu leur nationalité grecque au titre de l'article 19 du Code grec de la nationalité, y compris celles qui résident actuellement à l'étranger et/ou ont acquis la nationalité dans un autre État. Je souscris totalement à l'analyse et aux recommandations du rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Durant ma visite, mes interlocuteurs ont admis que cette situation posait problème; j'ai eu l'impression que les autorités étaient déterminées à redoubler d'efforts pour y remédier.

92. Par ailleurs, dans son récent arrêt *Zeïbek c. Grèce*, la Cour européenne des droits de l'homme a statué sur la situation d'une requérante grecque musulmane tombée sous le coup de l'article 19 du Code grec de la nationalité<sup>41</sup>. Selon la Cour, la requérante avait fait l'objet de discrimination quant à son droit à percevoir une pension de retraite (violation de l'article 1 du protocole 1, seul et en conjonction avec l'article 14 de la Convention).

93. En outre, je tiens à faire part de mon inquiétude quant aux dispositions de la législation grecque qui semblent affecter principalement des Macédoniens de souche. En effet, durant la guerre civile qui a secoué la Grèce de 1946 à 1949, des milliers de réfugiés politiques, de Macédoniens de souche et d'autres personnes ont quitté le pays. Au moins 28 000 enfants réfugiés, pour la plupart Macédoniens de souche, auraient été évacués des zones de violents combats puis envoyés dans des pays tels que la Yougoslavie, la Tchécoslovaquie, la Pologne, la Hongrie, etc. Par la suite, la Grèce a confisqué les biens immobiliers de ces exilés qu'elle a également privés de leur nationalité grecque. Enfin, en 1982, une disposition (décision 106841/29-12-1982 « Libre retour des réfugiés politiques et rétablissement de leur nationalité grecque ») a permis le retour en Grèce des personnes qui avaient quitté le pays durant la guerre civile avec leur famille, si tant est qu'ils étaient grecs « de sang » (c'est-à-dire d'origine grecque), ce qui exclut les personnes d'origine non grecque, en particulier d'origine macédoine, ayant pourtant quitté la Grèce dans les mêmes conditions. En 1985, la Loi n° 1540 prévoyait la restitution de ses biens confisqués aux réfugiés politiques, une fois de plus limitée aux Grecs « de sang ».

94. Aujourd'hui, la plupart des Macédoniens de souche concernés par ces textes de loi auraient plus de 70 ans et résideraient dans divers pays européens, en Australie, au Canada, etc. Les représentants de la communauté macédonienne jugent ces lois discriminatoires puisqu'elles ciblent les réfugiés politiques macédoniens, dont un grand nombre souhaiterait désormais retourner dans leur pays de naissance. Au cours de ma visite, il a été dit que les personnes qui revendiquent l'identité macédonienne rencontrent des difficultés à obtenir des visas pour assister à des funérailles ou rendre visite à des proches en Grèce. L'ECRI, qui a évoqué ce point en 2004, « recommande vivement aux autorités grecques de revoir les fondements et les conséquences de leur politique dans ce domaine »<sup>42</sup>. Dans son dernier rapport de 2009 sur la Grèce, l'ECRI a noté que la décision ministérielle n° 106841 de 1982 et la Loi 1540 de 1985 continuaient de ne s'appliquer qu'aux Grecs de souche<sup>43</sup>. Par conséquent, elle a recommandé une fois de plus « aux autorités grecques de s'assurer que les mesures de réconciliation prises pour tous ceux qui ont fui la guerre civile soient appliquées, sans discrimination aucune »<sup>44</sup>. Pour ce qui concerne les personnes dénationalisées restées à l'étranger et ne souhaitant pas revenir en Grèce, le Commissaire aux droits de l'homme en a appelé aux autorités pour qu'elles « étudient la possibilité de leur accorder réparation, à [elles] ou à leurs descendants, conformément aux principes généraux du droit international »<sup>45</sup>. Concernant les apatrides restants qui résident maintenant en Grèce, les autorités auraient fait part de leur détermination à procéder rapidement à la restitution de leur nationalité. La situation des personnes d'origine macédonienne contraintes de quitter la Grèce au moment de la guerre civile alors qu'elles n'étaient pour la plupart que des enfants et qui souhaitent retourner dans ce pays, même pour de courtes périodes, exige une attention particulière. Il convient également d'envisager d'autres mesures, par exemple l'ouverture de la frontière pour quelques jours aux réfugiés macédoniens de souche, comme en 2003.

- *La question de la ratification de la Convention cadre pour la protection des minorités nationales* (signée par la Grèce en 1997)

95. Comme en 2005, les autorités ont réaffirmé que le cadre constitutionnel et législatif grec est pleinement conforme aux principes fondamentaux des instruments internationaux, notamment de la

<sup>40</sup> Voir ci-dessus, paragraphe 11.

<sup>41</sup> *Zeïbek c. Grèce*, arrêt du 9 juillet 2009, requête n° 46368/06 (pas encore définitif).

<sup>42</sup> Rapport de l'ECRI sur la Grèce (troisième cycle de monitoring), CRI(2004)24, voir ci-dessus.

<sup>43</sup> Rapport de l'ECRI sur la Grèce (quatrième cycle de monitoring), CRI(2009)31, voir ci-dessus, paragraphe 114.

<sup>44</sup> Ibid, paragraphe 116.

<sup>45</sup> Ibid, paragraphe 58.

convention-cadre dont le champ d'application serait certainement controversé, bien qu'il ne constitue pas un obstacle. Durant ma visite, aucun délai n'a cependant été avancé pour la ratification. Dans son rapport de 2009 sur la Grèce, l'ECRI a une fois de plus exhorté les autorités grecques à ratifier la convention-cadre dès que possible<sup>46</sup>. Pour ce qui est de la Charte, la situation semble plus difficile; aucun progrès ne m'a semblé envisageable dans un futur proche.

- *Quelques remarques du rapporteur*

96. Tout en ayant pleinement conscience de la sensibilité du contexte international dans lequel il faut replacer ces questions, en tant que rapporteur sur la question des minorités en Europe, je me préoccupe du droit de cultiver sa propre identité, de la liberté d'expression et de la liberté d'association des groupes minoritaires en Europe.

97. Notre Assemblée et d'autres organes du Conseil de l'Europe ont déjà fait observer à plusieurs reprises que la diversité culturelle doit être perçue non comme une menace mais comme une source d'enrichissement et que toute tentative d'imposer une identité à une personne ou à un groupe de personnes est inacceptable.

98. Je note qu'en février 2009, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a fait part de sa profonde inquiétude quant au « refus persistant des autorités grecques de reconnaître l'existence sur le territoire grec de minorités autres que la minorité 'musulmane' tripartite de Thrace occidentale, malgré les recommandations formulées jusqu'à présent notamment par l'ECRI, le Comité des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et culturels et la Commission des droits de l'homme des Nations unies ». Le Commissaire a aussi rappelé que la liberté de cultiver sa propre identité ethnique est un principe majeur sur lequel devraient se fonder les sociétés pluralistes démocratiques et qu'il importe d'appliquer dans les faits à l'ensemble des groupes minoritaires, qu'ils soient nationaux, religieux ou linguistiques<sup>47</sup>. Je partage pleinement cet avis.

99. De plus, je soutiens totalement l'appel du Commissaire au gouvernement grec à la création d'un mécanisme de consultation aux échelons national, régional et local, chargé de veiller à un dialogue institutionnalisé ouvert, sincère et continu avec les représentants de différentes minorités et/ou les représentants de groupes minoritaires individuels. Au cours de ma visite, j'ai également mis en avant le rôle des pouvoirs locaux en matière d'adaptation à la diversité culturelle.

100. Les autorités grecques devraient examiner de près les allégations de discrimination et d'actes d'intolérance contre ceux qui revendiquent l'identité macédonienne, et prendre des mesures appropriées pour punir de tels actes.

101. Comme décrit plus bas, les obligations des Etats membres du Conseil de l'Europe relativement à la protection des minorités ne découlent pas seulement de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ni de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (pour plus de détails, voir la partie V ci-après).

102. Enfin, l'Assemblée devrait encore poursuivre ses efforts en vue de promouvoir la convention-cadre comme authentique instrument paneuropéen et inviter la Grèce et les Etats membres du Conseil de l'Europe qui ne l'ont pas encore ratifiée à le faire sans plus tarder.

*iii. Autres cas*

103. La question des Armâns<sup>48</sup> a déjà été évoquée à plusieurs reprises par l'Assemblée. En 1997, cette dernière a adopté la Recommandation 1333 (1997) dans laquelle elle s'interrogeait sur « la situation critique de la langue et de la culture aroumaines qui existent depuis plus de deux millénaires dans la péninsule balkanique »<sup>49</sup>. À l'heure actuelle, les représentants du Conseil des Armâns continuent d'insister sur la situation « critique » de la culture et de la langue aroumaines (roumain macédonien).

<sup>46</sup> Ibid., paragraphe 8.

<sup>47</sup> Voir ci-dessus, paragraphes 40 et 42.

<sup>48</sup> Egalement appelés "Aroumains" dans certains documents.

<sup>49</sup> Voir Doc. 8438 (1999), paragraphe 1.

iv. *Obligations des Etats membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas parties aux instruments du Conseil de l'Europe relatifs aux minorités*

104. Un certain nombre d'instruments ou de mécanismes du Conseil de l'Europe établissent les principes d'égalité et de respect de la diversité en matière de minorités et impliquent des obligations pour les Etats membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas parties à la convention-cadre et à la Charte.

105. La Convention européenne des droits de l'homme est pertinente; et bien qu'elle ne confère pas de droits spécifiques aux minorités, elle permet aux personnes appartenant à des minorités de défendre leurs droits même lorsque l'Etat concerné a refusé de reconnaître l'existence d'une minorité. La Convention garantit, entre autres, des droits essentiels pour les membres des minorités: la liberté d'expression, la liberté de pensée, de conscience et de religion ainsi que la liberté d'association. Dans sa jurisprudence permanente, la Cour européenne des droits de l'homme observe que « l'on peut dire qu'un consensus international se fait jour au sein des Etats contractants du Conseil de l'Europe pour reconnaître les besoins particuliers des minorités et l'obligation de protéger leur sécurité, leur identité et leur mode de vie [...], non seulement dans le but de protéger les intérêts des minorités elles-mêmes mais aussi pour préserver la diversité culturelle qui est bénéfique à la société dans son ensemble »<sup>50</sup>.

106. À plusieurs reprises, la Cour européenne a pris position pour le droit à la liberté d'association de membres de minorités nationales et à leur participation à la vie politique<sup>51</sup>. Selon elle, l'intégrité territoriale, la sécurité nationale et l'ordre public ne sont pas menacés par les activités d'associations dont le but est de promouvoir la culture d'une région, même à supposer qu'elles entendent par la même occasion promouvoir la culture d'une minorité. L'existence de minorités et de cultures différentes dans un même pays constitue « un fait historique qu'une 'société démocratique' devrait tolérer, voire protéger et soutenir selon des principes du droit international »<sup>52</sup>. Pour ce qui est des activités politiques de groupes minoritaires, la Cour a souligné que le simple fait qu'un parti politique appelle à l'autonomie ou même demande la sécession d'une partie du territoire d'un pays n'est pas une raison suffisante pour justifier sa dissolution aux motifs de sécurité nationale. Dans une société démocratique fondée sur l'Etat de droit, les idées politiques qui contestent l'ordre existant sans remettre en question les principes de la démocratie, et dont la réalisation est défendue par des moyens pacifiques, doivent avoir de réelles possibilités d'expression entre autres par la participation au processus politique<sup>53</sup>.

107. Le développement de la jurisprudence relative à la discrimination revêt également une grande importance pour les minorités. Il convient de noter que cette jurisprudence, notamment celle qui concerne la discrimination indirecte, montre que la Cour européenne des droits de l'homme a inversé la charge de la preuve de sorte qu'il appartient aujourd'hui au gouvernement de prouver qu'il s'abstient de toute discrimination<sup>54</sup>. L'évolution de la jurisprudence de la Cour en matière de non-discrimination au motif d'« association avec une minorité nationale », ainsi que la ratification du protocole n° 12 de la Convention européenne des droits de l'homme pourraient certainement contribuer à renforcer la protection des minorités nationales.

108. La Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe, qui complète la Convention dans le domaine des droits économiques et sociaux, est également pertinente dans ce contexte puisque les politiques de minorités sont souvent liées aux droits sociaux. Le Comité européen des droits sociaux, chargé de surveiller la conformité de la législation et des pratiques nationales avec la Charte sociale européenne, pourrait évaluer la situation des minorités à la fois dans le cadre du système de signalement et dans le contexte de la procédure de réclamations collectives<sup>55</sup>. Par exemple, dans sa décision du 8 décembre 2004<sup>56</sup>, le Comité européen des droits sociaux a estimé que les politiques grecques sur le logement et l'hébergement des Roms étaient contraires à l'article 16 de la Charte sociale européenne en particulier au vu de l'expulsion systématique de ces derniers des sites et des logements qu'ils occupent illégalement<sup>57</sup>.

<sup>50</sup> *Beard c. Royaume-Uni*, 18 janvier 2001, requête n°24882/94, paragraphe 104.

<sup>51</sup> Par exemple, *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie*, 2 octobre 2001, requête n°29221/95; 29225/95; *Parti socialiste et autres c. Turquie*, 25 mai 1998, requête n°21237/93.

<sup>52</sup> *Sidiropoulos c. Grèce*, voir ci-dessus, paragraphe 41; *Tourkiki Enosi Xanthis et autres c. Grèce*, voir ci-dessus, paragraphe 51.

<sup>53</sup> *Organisation macédonienne unie Ilinden – PIRIN et autres c. Bulgarie*, 20 octobre 2005, requête n° 59489/00, paragraphe 61.

<sup>54</sup> *D.H. contre la République tchèque*, 13 novembre 2007, requête n°57325/00, paragraphe 179.

<sup>55</sup> Pour plus de détails sur l'évaluation de la situation des Roms par le Comité européen des droits sociaux, voir la note introductive de M. Berényi «La situation des Roms en Europe et les activités pertinentes du Conseil de l'Europe», AS/Jur (2008) 29 rev, déclassifié.

<sup>56</sup> Décision sur le bien-fondé, 8 décembre 2004, *European Roma Rights Centre c. Grèce*, réclamation n°15/2003.

<sup>57</sup> Le comité a conclu par 8 votes contre 2 que constituent une violation de l'article 16 de la Charte sociale européenne:

109. Enfin, le mécanisme de suivi que constitue la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), ainsi que le travail de suivi accompli par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, sont également pertinents puisqu'ils concernent tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Il importe aussi de souligner l'importante contribution de la Commission de Venise à la protection des minorités nationales aux échelons national et européen.

110. Il n'en reste pas moins que la convention-cadre apportera toujours une valeur ajoutée, notamment pour ce qui concerne les droits linguistiques et le droit de participation effective.

111. En outre, les Etats membres du Conseil de l'Europe ont également des obligations au titre des instruments des Nations Unies et de l'OSCE (voir plus haut l'étude de cas de la Grèce). Il semble utile de souligner dans ce contexte la contribution particulière du Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales au renforcement du rôle de supervision du comité consultatif de la convention-cadre, par la promotion d'une vaste ratification dudit texte, le découragement de la formulation de réserves ou des déclarations qui s'y rattachent, et l'encouragement de leur retrait, enfin, par la consultation sur les interprétations du texte avec le comité consultatif.

## **V. Participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique ainsi qu'aux affaires publiques**

### *i. Second commentaire thématique du comité consultatif*<sup>58</sup>

112. L'article 15 de la convention-cadre 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 ». Cet article vise avant tout à encourager une réelle égalité entre les personnes appartenant à des minorités nationales et celles appartenant à la majorité.

113. L'article 15 de la convention-cadre est en fait une disposition clé de la convention étroitement liée à ses diverses autres dispositions. Il est avant tout complémentaire avec l'article 4 (qui établit le principe d'égalité et de non discrimination) et l'article 5 (sur le droit de préserver et de développer le patrimoine culturel des minorités et l'interdiction d'assimilation). Manifestement, il s'appuie aussi sur d'autres dispositions, notamment celles de l'article 6 (qui encourage la tolérance et la compréhension mutuelle), de l'article 9 (entre autres sur le droit de représentation dans les principaux médias et de création de médias minoritaires) et sur les dispositions relatives à l'éducation (articles 12-14).

114. Depuis 1998, la participation est une préoccupation essentielle des travaux pays par pays du comité consultatif. Ce dernier a donc décidé de consacrer son second commentaire thématique à la participation des membres de minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, adopté en février 2008<sup>59</sup>.

115. Dans ce commentaire, le comité consultatif a étudié plus avant les multiples dimensions de la participation, dans les affaires publiques mais aussi dans la vie socio-économique. La participation à la vie culturelle n'a pas été examinée en profondeur mais il n'est pas exclu qu'elle fasse l'objet de travaux futurs du comité consultatif.

116. Dans ses travaux pays par pays des dix dernières années, le comité consultatif a mis davantage l'accent sur la participation aux affaires publiques dans les organes élus et exécutifs, ainsi que dans la fonction publique. Ces avis par pays contiennent des réflexions de fond sur les organes de consultation des minorités nationales.

117. Le commentaire du comité consultatif a cela de novateur qu'il insiste encore davantage sur la participation à la vie socio-économique. Notons que cette dimension n'a pas encore fait l'objet d'une étude

---

- l'insuffisance du nombre de logements permanents de qualité acceptable pour répondre aux besoins des Roms sédentarisés;

- l'insuffisance des possibilités de campement pour les Roms ayant choisi un mode de vie itinérant ou contraints de le faire;

- l'expulsion systématique des Roms de sites ou logements qu'ils occupent illégalement.

<sup>58</sup> Commentaire sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, adopté le 27 février 2008, ACFC/31DOC(2008)001.

<sup>59</sup> Voir ci-dessus.

approfondie. Sur la base du commentaire, le comité consultatif devrait maintenant examiner ce point dans le cadre de ses activités ultérieures de monitoring.

118. La vie économique et sociale est vaste puisqu'elle couvre des domaines tels que l'emploi, le logement, l'accès aux prestations sociales et aux soins de santé. Dans sa réflexion sur la participation des groupes minoritaires à ces domaines, le comité consultatif a mis un accent particulier sur le sens de son efficacité: pour être efficace, une participation de ce type exige un accès égal à l'emploi, au logement et/ou aux soins santé mais aussi la possibilité de prendre part aux avantages et aux résultats matériels de la vie économique et sociale.

119. D'après le commentaire, qui traite également des formes possibles d'exclusion en conséquence de processus de privatisation, de dispositifs dans les situations d'après-conflit et de la réglementation du secteur des médias, des recours doivent être disponibles en cas de discrimination.

120. L'absence de participation à la vie socio-économique a été évoquée dans plusieurs avis pays du comité consultatif, notamment pour ce qui concerne les Roms confrontés à une faible participation à l'emploi, au manque d'accès aux soins de santé et à la ségrégation dans le secteur du logement. L'insuffisance de participation effective aux affaires économiques et sociales semble étroitement liée à l'insuffisance de participation aux affaires publiques, et inversement. Il convient d'insister sur le fait que la situation des Roms dans bon nombre de pays illustre parfaitement la façon dont l'exclusion socio-économique peut s'associer à la marginalisation des affaires publiques et de la vie de la société en général.

121. D'autres points ont fait l'objet d'une étude moins approfondie. C'est le cas de la privatisation et de la restitution de biens (par exemple dans des situations d'après-conflit comme aux Balkans), des conditions linguistiques et/ou de résidence et de leur impact sur l'accès à l'emploi, la sous-représentation des minorités dans les services publics de la plupart des Etats parties et des difficultés que rencontrent les membres de minorités qui vivent dans des zones isolées ou en mauvaise posture économique (à ce titre, la Géorgie est un exemple particulièrement frappant). Il ne fait pas de doute que tous ces points ont des conséquences sur la participation effective des minorités.

## **VI. Observations finales**

122. En conclusion:

- malgré les nombreux succès et progrès enregistrés dans toute l'Europe, d'importants problèmes subsistent ;
- un même pays peut parfois adopter des solutions efficaces à des problèmes spécifiques et rencontrer de graves problèmes pour la mise en œuvre d'autres solutions ;
- au-delà des changements de gouvernement et des structures de pouvoir, les autorités de l'Etat sont liées par les instruments du Conseil de l'Europe qui ont déjà été ratifiés ;
- la liberté de cultiver sa propre identité ethnique est un principe majeur sur lequel devraient se fonder les sociétés pluralistes démocratiques et appliquer concrètement à l'ensemble des groupes minoritaires, qu'ils soient nationaux, religieux ou linguistiques ;
- un certain nombre d'autres instruments et mécanismes du Conseil de l'Europe établissent les principes d'égalité et de respect de la diversité qui doivent être respectés même lorsque les autorités n'ont pas ratifié les instruments européens spécifiques à la protection des minorités ;
- il importe de cultiver et de promouvoir aussi largement que possible, à tous les échelons (national, régional et local), la tolérance et un dialogue ouvert et sincère entre les autorités et l'ensemble des groupes minoritaires ;
- comme indiqué par la Cour européenne des droits de l'homme, « le rôle des autorités en pareilles circonstances ne consiste pas à éliminer la cause des tensions en supprimant le pluralisme mais à veiller à ce que les groupes concurrents se tolèrent les uns les autres »<sup>60</sup> ;

---

<sup>60</sup> *Serif c. Grèce*, 14 décembre 1999, requête n°38178/97, paragraphe 53.

- l'Assemblée parlementaire devrait encore poursuivre ses efforts en vue de promouvoir la Convention-cadre pour la protection des minorités en tant que véritable instrument paneuropéen et inviter les Etats membres du Conseil de l'Europe qui ne l'ont pas encore fait à la ratifier sans plus tarder.

## ANNEXE I

### Programme de la visite de M. Boriss Cilevičs à Klagenfurt et Vienne (Autriche) les 9-10 juin 2008

#### **Lundi 9 juin 2008: Klagenfurt**

- 11h30 Entretien avec M. Peter Kaiser, Chef du Groupe politique SPÖ et Mme Ana Blatnik, SPÖ
- 12h30-14h30 Entretien avec des représentants d'organisations de la minorité slovène (*Rat der Kärntner Slowenen*: M. Marjan Pipp; *Zentralverband slowenischer Organisationen*: M. Marjan Sturm, *Gemeinschaft der Kärntner SlowenInnen*: M. Joza Habernik, *Einheitsliste*: M. Janko Kulmesch et *Slowenisches Seelsorgeamt*: M. Anton Rosenzopf-Jank)
- 14h45-15h45 Entretien avec M. Rudi Vouk, avocat

[Bien que demandée à plusieurs reprises, la rencontre avec des représentants de l'exécutif régional n'a pas eu lieu]

#### **Mardi 10 juin 2008: Vienne**

- 9h-13h Rencontre avec des représentants de minorités:  
- représentants de la minorité tchèque et slovaque (*Minderheitsrat der tschechischen und slowakischen Volksgruppe in Österreich*: M. Paul Rodt, *Schulverein Komensky*: M. Karel Hanzl)  
- représentants croates de Vienne et du Burgenland (*Burgenländisch-Kroatischer Kulturverein in Wien*: M. Ivica Mikula, *Kroatischer Kulturverein in Burgenland*: M. Robert Szucsich, *Kroatischer Presseverein*: M. Peter Tyran)
- 14h Entretien avec Mme Brigitte Bierlein, Vice-présidente de la Cour constitutionnelle
- 15h Entretien avec Mme Terezija Stoisits, médiatrice
- 16h Réunion avec Dr Georg Lienbacher, professeur d'Université et Chef de Division, Service constitutionnel de la Chancellerie fédérale et Dr Christa Achleitner, Chef de Service, questions relatives aux minorités, Chancellerie fédérale
- 17h30 Dîner avec M. Dieter Kolonovits et M. Hannes Tretter, juristes et universitaires

## ANNEXE II

### Programme de la visite de M. Boriss Cilevičs à Bratislava et Šamorín (République slovaque) le 11 juin 2008

#### Bratislava

- 9h – 10h Entretien avec M. Dušan Čaplovič, Vice-président du gouvernement de la République slovaque et Mme Anina Botošová, Plénipotentiaire du gouvernement chargée des questions Roms
- 10h15 – 11h10 Entretien avec Mme Bibiána Obrimčáková, Secrétaire d'état au ministère de l'Education de la République slovaque et M. Ladislav Fízik, Conseiller au Ministère de l'Education de la République slovaque et Président du «*Parlement des Roms*»
- 11h20 – 12h20 Entretien avec M. László Nagy, Président de la Commission du Conseil nationale de la République slovaque pour les droits de l'homme, les minorités et le statut des femmes

#### Šamorín

- 15h – 16h30 «*Forum Minority Research Institute*»  
Entretien avec :
- M. László Öllös, Président
  - M. Kálman Petöcz, Directeur des relations internationales
  - Mme Ildikó Haraszt, assistante du Directeur
- Entretien avec M. László Pek, Président de l'Union des professeurs hongrois
- Entretien avec M. Bella Hrubík, Président du CSEMADOK – Union sociale et culturelle hongroise
- Entretien avec Mme Gizela Szabomihalyová, Chef du Bureau des langues «*GRAMMA*»

#### Bratislava

- 18h – 19h Rencontre avec des représentants des minorités ruthénienne et allemande des Carpathes

### ANNEXE III

#### Programme de la visite de M. Boriss Cilevičs à Athènes, Thessaloniki et Florina (Grèce) du 26 au 28 février 2009

##### **Jeudi 26 février 2009**

21h Dîner de travail avec M. Dimitras, Greek Helsinki Monitor et Mme Papanikolatos, Minority Rights Group, Grèce

##### **Vendredi 27 février 2009**

###### **Athènes**

10h Réunion avec M. Pavlidis, Président de la délégation hellénique auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Mme Benaki et MM. Banias, Liaskos et Aivaliotis, membres de la délégation de l'APCE

11h Réunion avec M. Agathokles, Secrétaire Général du ministère des Affaires étrangères, l'Ambassadeur Abatis, Direction du ministère des Affaires étrangères chargée des relations avec le Conseil de l'Europe et l'OSCE et M. Kappas, Directeur du Bureau du Secrétaire Général du ministère de l'Intérieur

12h30 Réunion avec M. Papaioannou, Président de la Commission nationale pour les droits de l'homme, Mme Argyropoulou, Vice-présidente et Mme Spiliotopoulos, membre

###### **Thessaloniki**

19h15 Réunion avec le Professeur Takis, *Ombudsman* adjoint

###### **Xino Nero**

22h30 Dîner de travail avec MM. Konstantinidis et Lianis, Députés (de Florina)

##### **Samedi 28 février 2009**

###### **Florina**

9h Réunion avec le Professeur Manos, Université de la Macédoine de l'Ouest, Département d'études balkaniques

10h Réunion avec le maire de Florina, M. Papanastasiou

11h Réunion avec le préfet de Florina, M. Ioannis Voskopoulos

12h Réunion avec le Président de l'Union Locale des municipalités et communautés, M. Eliadis et avec M. Aspridis (municipalité de Perasma), M. Tsakmakis (municipalité de Meliti), M. Theodoris (municipalité d'Amyntaio) et M. Trasias (communauté de Krystalopigi)

13h30 – 14h30 Réunion avec M. Parisis, Président du Bureau européen pour les langues moins répandues (BELMR), M. Dede et M. Bletsas, membres du BELMR

15h – 16h30 Réunion avec M. Pavlos Voskopoulos, «Alliance libre européenne (ALE)- *Rainbow*», et d'autres représentants de «ALE *Rainbow*»

17h – 18h45 Réunion avec des Présidents d'associations culturelles et d'autres personnes qui revendiquent une origine ethnique macédonienne

18h45 Réunion avec des personnes privées de leur nationalité grecque (frontière «Niki»)

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

*Renvoi en commission:* Doc. 11261 rev, renvoi 3355 du 25 juin 2007

*Projet de résolution et projet de recommandation* adoptés à l'unanimité par la commission les 16 novembre et 16 décembre 2009 respectivement

*Membres de la commission:* Mme Herta **Däubler-Gmelin** (Présidente), M. Christos **Pourgourides**, M. Pietro **Marcenaro**, M. Rafael Huseynov (Vice-présidents), M. José Luis Arnaut, Mme Meritxell Batet **Lamaña**, Mme Marie-Louise **Bemelmans-Vidéc**, Mme Anna Benaki-Psarouda (remplaçant: M. Emmanouil **Kefaloyiannis**), M. Petru Călian, M. Erol Aslan **Cebeci**, Mme Ingrida **Circene**, Mme Ann Clwyd, Mme Alma Čolo, M. Joe Costello, Mme Lydie **Err**, M. Renato **Farina**, M. Valeriy **Fedorov**, M. Joseph **Fenech Adami**, Mme Mirjana **Ferić-Vac**, M. György **Frunđa**, M. Jean-Charles **Gardetto**, M. József Gedei, Mme Svetlana Goryacheva, M. Neven Gosović, Mme Carina Hägg, M. Holger Haibach (remplaçant: M. Jürgen **Herrmann**), Mme Gultakin Hajibayli, M. Serhiy **Holovaty**, M. Johannes Hübner, M. Michel **Hunault**, M. Aliosman **Imamov**, M. Kastriot Islami, M. Želiko Ivanji, Mme Kateřina Jacques, M. András **Kelemen**, Mme Kateřina **Konečná**, M. Franz Eduard **Kühnel**, Mme Darja Lavtižar-Bebler, Mme Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, M. Aleksei Lotman (remplaçant: M. Andres **Herke**), M. Humfrey Malins, M. Alberto Martins, M. Dick **Marty**, Mme Ermira Mehmeti, M. Morten Messerschmidt, M. Akaki Minashvili, M. Philippe Monfils, M. Alejandro Muñoz Alonso (remplaçant: M. Arcadio **Díaz Tejera**), M. Felix **Müri** (remplaçant: M. Andreas **Gross**), M. Philippe Nachbar, M. Adrian Năstase (remplaçant: M. Tudor **Panțiru**), Ms Steinunn Valdís Óskarsdóttir, Mme Elsa Papadimitriou (remplaçant: M. Nikolaos **Dendias**), M. Valery Parfenov (remplaçant: M. Sergey **Markov**), M. Peter Pelegrini (remplaçant: M. József **Berényi**), Mme Marietta **de Pourbaix-Lundin**, M. Valeriy Pysarenko (remplaçant: M. Hryhoriy **Omelchenko**), M. Janusz Rachoń, Mme Marie-Line Reynaud, M. François Rochebloine, M. Paul **Rowen**, M. Armen **Rustamyan** (remplaçante: Mme Zaruhi **Postanjan**), M. Kimmo **Sasi**, M. Yanaki **Stoilov**, M. Fiorenzo Stolfi, M. Christoph **Strässer**, Lord John **Tomlinson**, M. Joan Torres Puig, M. Tuğrul **Türkeş**, Mme Özlem **Türköne**, M. Viktor Tykhonov (remplaçant: M. Ivan **Popescu**), M. Øyvind **Vaksdal**, M. Giuseppe Valentino (remplaçant: M. Giacomo **Santini**), M. Hugo Vandenberghe, M. Egidijus **Vareikis**, M. Luigi **Vitali**, M. Klaas **De Vries**, Mme Nataša Vučković, M. Dimitry **Vyatkin**, M. Marek **Wikiński**, Mme Renate Wohlwend, M. Jordi **Xuclà i Costa**

*N.B.* Les noms des membres qui ont participé aux réunions sont indiqués en **gras**

*Secrétariat de la commission:* M. Drzemczewski, M. Schirmer, Mme Szklanna, Mme Heurtin