

HDIM.IO/129/08  
1 October 2008



Strasbourg, 5 mai 2008

ACFC/31DOC(2008)001

**COMITE CONSULTATIF DE LA CONVENTION-CADRE POUR LA PROTECTION  
DES MINORITES NATIONALES**

**COMMENTAIRE SUR**

**LA PARTICIPATION EFFECTIVE DES PERSONNES  
APPARTENANT A DES MINORITES NATIONALES  
A LA VIE CULTURELLE, SOCIALE ET ECONOMIQUE, AINSI QU'AUX AFFAIRES  
PUBLIQUES**

**Adopté le 27 février 2008**

## TABLE DES MATIERES

RESUME .....	4
PARTIE I INTRODUCTION .....	10
PARTIE II REMARQUES PRELIMINAIRES .....	11
1. NORMES INTERNATIONALES POUR UNE PARTICIPATION EFFECTIVE DES PERSONNES APPARTENANT A DES MINORITES NATIONALES : LA CONVENTION-CADRE ET AUTRES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX .....	11
2. CONSIDERATIONS ESSENTIELLES SUR L'ARTICLE 15 DE LA CONVENTION-CADRE .....	12
a) Participation effective, égalité pleine et effective et promotion de l'identité et de la culture des minorités nationales.....	12
b) Participation effective aux « affaires concernant les minorités nationales ».....	13
c) « Effectivité » de la participation.....	14
d) Participation effective des minorités nationales et dialogue interculturel.....	14
PARTIE III PRINCIPAUX CONSTATS SUR LA PARTICIPATION DES PERSONNES APPARTENANT A DES MINORITES NATIONALES A LA VIE CULTURELLE, SOCIALE ET ECONOMIQUE AINSI QU'AUX AFFAIRES PUBLIQUES .....	15
1) PARTICIPATION A LA VIE ECONOMIQUE ET SOCIALE.....	15
a) Disponibilité de données statistiques sur la situation socio-économique des personnes appartenant à des minorités nationales .....	16
b) Législation interdisant la discrimination dans la vie socio-économique .....	16
c) Capacité du service public à gérer les besoins socio-économiques des personnes appartenant à des minorités nationales .....	17
d) Participation des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie socio- économique de régions en déclin.....	18
e) Participation à la vie socio-économique des personnes appartenant à des minorités nationales défavorisées .....	19
f) Accès aux terres et à la propriété en tant que condition de participation à la vie socio- économique .....	20
g) Résidence, langue et autres exigences en tant que condition pour la participation à la vie socio-économique .....	21
h) Normes en matière de logement et participation à la vie socio-économique .....	21
i) Soins de santé et participation à la vie socio-économique .....	22
2) PARTICIPATION A LA VIE CULTURELLE.....	23
3) PARTICIPATION AUX AFFAIRES PUBLIQUES.....	24
a) Participation des personnes appartenant à des minorités nationales au processus législatif.....	25
i. Partis politiques.....	25
ii. Conception des systèmes électoraux aux plans national, régional et local.....	26
iii. Découpage administratif et électoral .....	27
iv. Système de sièges réservés .....	28
v. Pratique parlementaire .....	29
vi. Droit de « veto » .....	29

vii. Conditions en matière de citoyenneté.....	30
viii. Exigences en matière de connaissances linguistiques .....	30
b) Participation des personnes appartenant à des minorités nationales au travers d'organes gouvernementaux spécialisés.....	30
c) Participation des personnes appartenant à des minorités nationales au travers des mécanismes consultatifs.....	31
i. Mise en place de mécanismes consultatifs .....	31
ii. Représentativité des mécanismes consultatifs.....	32
iii. Types de mécanismes de consultation.....	32
iv. Rôle et fonctionnement des organes de consultation.....	33
d) Représentation et participation des personnes appartenant à des minorités nationales dans l'administration publique, l'appareil judiciaire et l'exécutif.....	33
e) Participation des personnes appartenant à des minorités nationales au travers de formes infra-étatique de gouvernement .....	35
f) Participation des personnes appartenant à des minorités nationales au travers de dispositions en matière d'autonomie .....	36
g) Disponibilité de ressources financières pour les activités liées aux minorités.....	37
h) Les médias en tant que source de participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales aux affaires publiques.....	37
i) Participation des personnes appartenant à des minorités nationales au suivi de la Convention-cadre.....	37
PARTIE IV CONCLUSIONS.....	39
ANNEXE PERTINENCE D'AUTRES ARTICLES DE LA CONVENTION-CADRE POUR L'INTERPRETATION DE L'ARTICLE 15 .....	41

## RESUME

L'article 15 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales dispose que les États 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 ».

L'objet principal de ce Commentaire est de mettre en lumière l'interprétation donnée par le Comité consultatif des dispositions de la Convention-cadre relatives à la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales, en se fondant notamment sur ses Avis par pays adoptés entre 1999 et 2007. Le Commentaire se veut un outil de travail pour les autorités et les pouvoirs décisionnaires de l'État, les agents publics, les organisations de minorités, les organisations non gouvernementales, les universitaires et autres parties prenantes impliquées dans la protection des minorités nationales.

Si le Commentaire s'attache principalement aux mécanismes de participation au plan national, la participation des personnes appartenant à des minorités nationales à tous les niveaux du processus de suivi de la mise en œuvre des instruments internationaux, en particulier de la Convention-cadre, est primordiale pour obtenir des résultats équilibrés et de qualité.

### **PARTICIPATION A LA VIE ECONOMIQUE ET SOCIALE**

La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales englobe la vie économique et sociale, en plus de la sphère politique et publique.

La participation effective suppose que les États lèvent les obstacles entravant l'égalité d'accès des minorités aux secteurs économiques et aux services sociaux de manière à assurer l'égalité des chances, mais aussi qu'ils promeuvent leur participation aux bénéfices et résultats.

La disponibilité de données fiables et facilement accessibles est une condition préalable essentielle à l'élaboration de mesures susceptibles de remédier à la discrimination dans le secteur socio-économique et d'encourager l'égalité effective. Les États Parties devraient ainsi collecter régulièrement des données actualisées sur la situation dans ce domaine et dans celui de l'éducation des personnes appartenant à des minorités nationales afin d'établir la comparaison avec la population majoritaire. Il convient d'effectuer ce recueil de données conformément aux normes internationales sur la protection des données personnelles.

La participation effective à la vie socio-économique suppose l'existence d'une législation exhaustive interdisant la discrimination fondée sur des motifs ethniques, exercée par des acteurs publics et privés, et couvrant les domaines de l'emploi, du logement, des soins de santé et de la protection sociale. Il est également essentiel de prévoir des voies de recours juridiques appropriées en cas de discrimination, et de prêter une attention spécifique aux

discriminations multiples auxquelles sont confrontées les femmes appartenant à des minorités nationales.

La participation à la vie socio-économique des minorités nationales est parfois entravée par des obstacles administratifs et par un manque, au sein des institutions publiques, de sensibilité au contexte culturel et aux besoins des minorités. C'est pourquoi les États Parties devraient élaborer des programmes de formation destinés au personnel des services publics et leur permettre ainsi d'apporter des réponses pertinentes aux besoins des minorités nationales.

L'information concernant les services publics et les institutions de protection sociale doit être facilement accessible et, au besoin, disponible dans les langues minoritaires. Il conviendrait également de promouvoir le recrutement et le maintien en poste dans l'administration publique, de personnes appartenant aux minorités nationales.

Les États Parties devraient prendre des mesures spécifiques afin d'augmenter les chances de participer à la vie socio-économique des personnes appartenant à des minorités nationales vivant dans des régions en proie à des difficultés économiques telles que les zones rurales, isolées ou frontalières, celles touchées par la guerre, ou la désindustrialisation. De telles mesures pourraient être au besoin encouragées par des accords de coopération bilatérale ou transfrontalière.

En outre, il est souvent nécessaire de prendre des mesures spécifiques dans le domaine socio-économique afin d'assurer l'égalité effective des personnes appartenant à des groupes minoritaires défavorisés.

Pour favoriser l'intégration effective des Roms et des Gens du voyage dans la vie socio-économique, des stratégies d'ensemble et à long terme devraient être conçues et mises en œuvre dans la pratique, puis leurs effets contrôlés et évalués en étroite coopération avec les personnes intéressées.

Les États Parties devraient supprimer tous les obstacles injustifiés et réglementations excessives qui entravent la pratique d'activités économiques spécifiques à certains groupes minoritaires et qui sont menacées de disparaître.

Afin de garantir une égalité pleine et effective aux personnes appartenant à des minorités nationales dans les processus de privatisation, les autorités devraient assurer la transparence de ces processus mais aussi mettre en place des mécanismes de contrôle et d'évaluation. Les États Parties devraient veiller à ce que les demandes de restitution des biens, déposées par des personnes appartenant à des minorités nationales au lendemain de conflits armés, soient traitées et conduites de manière efficace, transparente et non-discriminatoire.

Les terres traditionnellement occupées par les personnes appartenant à certains groupes tels que les peuples autochtones, devraient bénéficier d'une protection particulière et effective. Les représentants de ces groupes devraient être étroitement impliqués dans les

décisions relatives aux droits fonciers et à l'utilisation des sols de leurs zones de résidence traditionnelle.

L'accès au marché du travail, aux prestations sociales de base et à certains services publics ne devrait pas être limité par des exigences linguistiques ou des conditions de résidence injustifiées, qui touchent particulièrement les personnes appartenant à certaines minorités nationales. Parallèlement, les États Parties devraient veiller à ce que les processus d'enregistrement de résidence soient d'un accès facile, qu'ils ne soient pas directement ou indirectement discriminatoires à l'égard des personnes appartenant aux minorités nationales et qu'ils soient régulièrement l'objet d'un suivi de la part des autorités.

Dans le secteur du logement, les États Parties devraient prendre des mesures fermes afin de mettre un terme aux pratiques discriminatoires qui engendrent l'isolement et la marginalisation des personnes appartenant à certaines minorités nationales. Par ailleurs, ils devraient développer des politiques sectorielles exhaustives pour remédier aux problèmes de logements ne répondant pas aux normes minimales et de difficulté d'accès aux infrastructures de base auxquels sont particulièrement confrontées les personnes appartenant à certaines minorités.

S'agissant du secteur des soins de santé, les États Parties devraient veiller à l'implication effective des personnes appartenant aux minorités dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de mesures prises pour régler les problèmes dans ce domaine et mieux répondre ainsi aux besoins spécifiques de ces personnes. Le personnel médical et administratif employé dans les services de santé devrait bénéficier d'une formation adéquate et le recrutement de médiateurs de santé appartenant à des minorités nationales devrait être encouragé.

De surcroît, les politiques en faveur de l'égalité des chances ne devraient pas être limitées à l'accès aux soins de santé, mais contribuer également à la prestation de services de qualité pour les personnes appartenant à des minorités nationales, qui aient le même impact que pour le reste de la population.

## **PARTICIPATION A LA VIE CULTURELLE**

Lors de la conception et de la mise en œuvre de politiques culturelles touchant les personnes issues de minorités nationales, ainsi que dans le processus d'allocation d'aides publiques en faveur des cultures des minorités, il est essentiel que les autorités consultent de manière appropriée ces minorités afin de satisfaire efficacement leurs besoins.

Les processus de décentralisation et la délégation des compétences aux autonomies culturelles peuvent jouer un rôle important dans l'instauration de conditions permettant aux personnes appartenant à des minorités nationales de participer de manière effective à la vie culturelle.

Les médias jouent un rôle central dans la vie culturelle et c'est pourquoi les personnes appartenant à des minorités nationales doivent avoir la possibilité de créer et de faire usage de leurs propres médias. Il est également important que ces personnes soient représentées dans les principaux médias afin qu'elles soient en mesure d'exposer leurs points de vue sur des questions d'intérêt pour l'ensemble de la société.

## **PARTICIPATION AUX AFFAIRES PUBLIQUES**

Diverses dispositions permettent d'impliquer les personnes appartenant à des minorités nationales dans les affaires publiques, par exemple celles visant à leur représentation au sein des organes élus et à tous les échelons de l'administration publique, les mécanismes consultatifs ou les mécanismes d'autonomie culturelle. Une attention particulière devrait être portée à une représentation équilibrée des femmes et des hommes issus des minorités nationales.

Bien qu'il soit possible d'assurer la représentation des minorités dans les organes élus par des moyens autres que la constitution de partis politiques spécifiques, les législations interdisant la formation de partis politiques sur une base ethnique ou religieuse peuvent donner lieu à des restrictions injustifiées du droit à la liberté d'association. Toute limitation devrait être conforme aux principes énoncés dans les normes du droit international. Les partis représentant les personnes appartenant à des minorités nationales ou défendant leurs intérêts devraient bénéficier des mêmes possibilités que les autres lors des campagnes électorales.

Les garanties constitutionnelles relatives à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales doivent, après consultation de ces dernières, être complétées par une loi d'application effective et des mesures d'accompagnement. Quelles que soient les dispositions adoptées, il est en général conseillé de mener un examen périodique afin de veiller à ce qu'elles traduisent convenablement l'évolution de la société.

Sur un plan général, les mesures favorisant la représentation des personnes appartenant à des minorités nationales au sein d'organes élus devraient être soutenues. Les exceptions au principe du seuil électoral, les sièges réservés ou les droits de veto se sont souvent avérés utiles pour renforcer leur participation au sein de ces organes. Néanmoins, la simple introduction de mesures de cet ordre ne permet pas automatiquement aux personnes appartenant aux minorités nationales d'influer véritablement et de manière substantielle sur le processus décisionnel. Dans certaines circonstances bien spécifiques, un système de droit de « veto » ou de « quasi veto » peut même conduire à la paralysie des institutions de l'État. Dans de tels cas, il convient d'identifier des moyens alternatifs d'assurer aux personnes appartenant à des minorités nationales la possibilité de prendre part à la prise de décisions.

L'introduction de commissions parlementaires en charge des questions liées aux minorités peut contribuer au maintien à l'ordre du jour du travail parlementaire des préoccupations exprimées par les personnes appartenant à des minorités nationales. Ces

préoccupations devraient toutefois être également mises en lumière dans d'autres commissions parlementaires.

Le découpage administratif ou des circonscriptions électorales peut avoir un impact sur la participation des minorités. Les États devraient veiller à ce que les modifications apportées aux circonscriptions ne réduisent pas les chances des personnes appartenant à des minorités nationales d'être élues.

La citoyenneté est un élément important susceptible d'influer sur la participation des minorités aux affaires publiques. Bien qu'il soit légitime d'imposer certaines restrictions aux non-ressortissants en matière de droit de vote et d'éligibilité, celles-ci ne devraient pas être appliquées plus que nécessaire. Les États sont invités à offrir aux non-ressortissants la possibilité de voter et de se porter candidats aux élections locales. Les exigences linguistiques imposées aux candidats aux élections législatives ou locales ne sont pas compatibles avec l'article 15 de la Convention-cadre dans la mesure où elles ont une incidence négative sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales aux affaires publiques.

La mise en place de mécanismes de consultation est un moyen supplémentaire de permettre aux personnes appartenant aux minorités nationales de prendre part aux processus décisionnels. Toutefois, au même titre que la représentation au sein des organes élus n'est pas obligatoirement suffisante pour garantir une réelle influence sur la prise de décisions, la consultation à elle seule ne constitue pas un mécanisme suffisant pour assurer la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales. Etant entendu qu'il est nécessaire de prendre en compte les circonstances nationales, les États devraient être encouragés à développer un système qui permette à la fois la représentation et la consultation des minorités nationales.

Les organes consultatifs devraient disposer d'un statut juridique clair et l'obligation de les consulter devrait être inscrite dans la loi. Par ailleurs, l'implication dans le processus décisionnel devrait être de nature régulière et permanente. Il convient de prêter dûment attention à l'inclusion et à la représentativité des organes consultatifs. Les procédures de nomination devraient être transparentes et conçues en étroite collaboration avec les représentants des minorités nationales. Elles devraient être régulièrement réexaminées afin de garantir que les instances concernées représentent un large éventail d'opinions parmi les personnes appartenant aux minorités nationales. Les organes consultatifs devraient également régulièrement traiter des sujets de préoccupation des minorités numériquement moins importantes et des personnes appartenant à des minorités nationales qui vivent en dehors des régions comptant une population minoritaire importante ou traditionnelle.

L'administration publique, l'appareil judiciaire, les agences d'application de la loi et les organes exécutifs devraient, dans la mesure du possible, refléter la diversité de la société. Le recrutement dans le service public de personnes appartenant à des minorités nationales devrait de ce fait être encouragé, en évitant toutefois de prendre des mesures visant à garantir une égalité stricte et mathématique dans la représentation des divers groupes. Le

niveau d'exigence de connaissance de la langue d'État imposé au personnel de l'administration publique ne devrait pas aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire à l'exercice de la fonction ou du poste en question. Une attention accrue devrait être accordée aux Roms et aux Gens du voyage, ainsi qu'aux minorités nationales numériquement moins importantes, souvent fortement sous-représentés dans l'administration publique.

Les États sont encouragés à mettre en place des structures gouvernementales chargées des minorités nationales dont le rôle serait d'initier et de coordonner la politique du gouvernement dans le domaine de la protection des minorités. Il est essentiel à ce titre d'assurer une certaine coordination entre ces structures, mais aussi entre les mécanismes de consultation des minorités et les autres structures gouvernementales. De telles dispositions peuvent contribuer à garantir l'intégration de manière prioritaire des questions liées aux minorités dans les politiques gouvernementales.

Le modèle constitutionnel d'un État peut avoir une incidence décisive sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie publique. Etant entendu qu'il est nécessaire de prendre en considération les circonstances nationales, des formes infra-étatiques de gouvernement et des collectivités locales autonomes des minorités peuvent s'avérer utiles pour favoriser la participation effective des minorités à de nombreux domaines de la vie. Indépendamment du modèle constitutionnel d'un État, les autorités centrales devraient assumer leur responsabilité envers les personnes appartenant aux minorités nationales, responsabilité découlant du cadre législatif international et national.

Il convient d'allouer des ressources humaines et financières suffisantes pour permettre aux organes qui s'occupent des problèmes des minorités d'accomplir efficacement leur mission.

Il est essentiel que le public soit convenablement informé, par les principaux médias et par ceux des minorités, des questions politiques présentant une importance pour les personnes appartenant à des minorités nationales. Il est par conséquent important de veiller à la participation adéquate des personnes appartenant aux minorités nationales dans les divers organes des médias, tels que les conseils de supervision et les instances de régulation indépendantes, les commissions de radiodiffusion du service public ou encore les conseils composés d'auditeurs.

**PARTIE I INTRODUCTION**

1. La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à divers domaines de la vie publique est primordiale pour garantir la cohésion sociale et le développement d'une société véritablement démocratique. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales<sup>1</sup> (ci-après « la Convention-cadre ») énonce ainsi à l'article 15 que les États 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 ».

2. Compte tenu de l'importance de la participation effective pour la protection des personnes appartenant à des minorités nationales, le Comité consultatif de la Convention-cadre (ci-après, le « Comité consultatif ») a décidé de consacrer son deuxième commentaire thématique à la participation des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques. Le principal objectif de ce commentaire est de mettre en lumière l'interprétation des dispositions de la Convention-cadre relatives à la participation effective, donnée par le Comité consultatif, notamment dans ses Avis par pays adoptés entre 1999 et 2007. Le commentaire se veut un outil de travail pour les autorités et les pouvoirs décisionnaires de l'État, les agents publics, les organisations de minorités, les organisations non gouvernementales, les universitaires et autres parties prenantes impliquées dans la protection des minorités nationales.

3. Les remarques préliminaires de ce commentaire engagent une réflexion sur la pertinence de la participation pour la jouissance effective d'autres droits garantis par la Convention-cadre. Le commentaire poursuit par une analyse de certains des principaux constats en matière de participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales, tels qu'énoncés notamment dans les Avis par pays au titre de différents articles de la Convention-cadre (Partie III). Dans ses conclusions, le commentaire met en lumière les principaux enjeux qui demeurent et identifie les domaines qui mériteront de retenir davantage l'attention du Comité consultatif dans le prochain suivi pays par pays. L'annexe offre une analyse des relations entre l'article 15 et d'autres articles de la Convention-cadre. Ainsi, ce commentaire se veut un document vivant qui nécessitera de nouveaux développements au fur et à mesure de l'avancée du suivi au titre de la Convention-cadre.

4. Au cours de la préparation de ce commentaire, le Comité consultatif a mené des consultations approfondies de représentants et d'organisations des minorités nationales, d'universitaires et d'autres parties prenantes, ceci afin de s'assurer que le commentaire soit aussi complet que possible et qu'il prenne bien en compte les principaux défis auxquels sont confrontées les minorités nationales.

---

<sup>1</sup> La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adoptée en 1994, est le principal instrument de protection des personnes appartenant à des minorités nationales du Conseil de l'Europe. Elle est entrée en vigueur en 1998 et a été ratifiée à ce jour par 39 États membres.

<b>PARTIE II REMARQUES PRELIMINAIRES</b>
--

**1. NORMES INTERNATIONALES POUR UNE PARTICIPATION EFFECTIVE DES PERSONNES APPARTENANT A DES MINORITES NATIONALES : LA CONVENTION-CADRE ET AUTRES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX**

5. La protection des minorités nationales et des droits et libertés des personnes appartenant à ces minorités, telle qu'inscrite dans la Convention-cadre, fait partie intégrante de la protection internationale des droits de l'homme<sup>2</sup>. Par conséquent, le droit à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, tel qu'énoncé à l'article 15 de la Convention-cadre, fait également partie intégrante de la protection internationale des droits de l'homme.

6. Bien que la Convention-cadre protège les droits des personnes appartenant aux minorités nationales<sup>3</sup>, la jouissance de certains droits, y compris du droit à une participation effective, revêt une dimension collective. Cela signifie que certains droits ne peuvent être effectivement exercés qu'en commun avec d'autres personnes appartenant à des minorités nationales<sup>4</sup>.

7. Outre la Convention-cadre, il existe d'autres documents internationaux pertinents pour la participation des personnes issues de minorités nationales. Lors de la préparation de ce commentaire, le Comité consultatif a pris en considération les normes contenues dans ces textes internationaux. Il s'agit de normes juridiques contraignantes, de recommandations ou de lignes directrices. Les normes juridiques contraignantes incluent celles énoncées dans la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence y afférente de la Cour européenne des droits de l'homme, dans la Charte sociale européenne révisée ou la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Les recommandations de Lund concernant la participation effective des minorités nationales à la vie publique, du Haut-Commissaire de l'OSCE aux minorités nationales, ont également été soigneusement prises en compte par le Comité consultatif dans son analyse de l'article 15 de la Convention-cadre. Les Nations Unies ont, elles aussi, contribué au développement de normes dans le domaine de la participation, avec notamment la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales, ou ethniques, religieuses et linguistiques adoptée en 1992, la Déclaration sur les droits des peuples autochtones (adoptée en 2007) et, sur un plan plus général, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

<sup>2</sup> Voir Article 1 de la Convention-cadre.

<sup>3</sup> Voir Rapport explicatif de la Convention-cadre à propos de l'Article 1 de la Convention, paragraphe 31.

<sup>4</sup> Voir Article 3, paragraphe 2 de la Convention-cadre: « Les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent individuellement ainsi qu'en commun avec d'autres exercer les droits et libertés découlant des principes énoncés dans la présente Convention-cadre ».

## **2. CONSIDERATIONS ESSENTIELLES SUR L'ARTICLE 15 DE LA CONVENTION-CADRE**

8. L'article 15 est à bien des égards un article central de la Convention-cadre. Le degré de participation des personnes appartenant à des minorités nationales dans toutes les sphères de la vie peut être considéré comme un indicateur du niveau de pluralisme et de démocratie d'une société. Les États Parties devraient de ce fait considérer la création des conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales comme un élément indissociable de la mise en œuvre des principes de bonne gouvernance dans une société pluraliste.

9. La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales est également cruciale pour renforcer la cohésion sociale. En effet, laisser les minorités nationales en marge de la société peut conduire à l'exclusion sociale et susciter des tensions entre les différents groupes. La marginalisation au plan socio-économique des personnes appartenant à des minorités nationales entraîne également le risque, pour le pays dans son ensemble, de perdre leur contribution et la possibilité d'un enrichissement de la société.

10. L'article 15, à l'instar d'autres dispositions inscrites dans la Convention-cadre, sous-entend pour les États Parties une obligation de résultat : ils doivent veiller à l'instauration des conditions nécessaires à une participation effective, les moyens les plus adaptés d'y parvenir relevant cependant de leur marge d'appréciation. Dans ce contexte, ce commentaire vise à fournir aux États Parties une analyse des expériences existantes afin de les aider à identifier les options les plus efficaces.

11. Promouvoir la participation effective dans la société des personnes appartenant à des minorités nationales exige un dialogue de fond permanent entre les personnes appartenant aux minorités nationales et la population majoritaire, mais aussi entre les personnes appartenant aux minorités nationales et les autorités. Pour parvenir à ce dialogue à deux dimensions, il est indispensable de mettre en place des moyens de communication efficaces.

12. Le Comité consultatif estime que le mécanisme de suivi établi au titre de la Convention-cadre constitue, en lui-même, un moyen précieux de faciliter le dialogue entre les personnes appartenant à des minorités nationales et les autorités.

### **a) Participation effective, égalité pleine et effective et promotion de l'identité et de la culture des minorités nationales**

13. Si l'article 15 est l'article central de la Convention-cadre consacré au droit à la participation effective, cette dernière est également au cœur de la jouissance pleine et entière d'autres droits protégés par la Convention<sup>5</sup>. La relation entre l'article 15 et les articles 4 et 5 est, dans ce contexte, particulièrement importante. Ces trois articles

---

<sup>5</sup> L'Annexe du Commentaire.

peuvent être comparés aux trois angles d'un triangle qui, ensemble, forment les principaux fondements de la Convention-cadre.

14. L'article 4 exige des États qu'ils s'engagent à promouvoir l'égalité pleine et effective des personnes appartenant à des minorités nationales dans tous les domaines de la vie. Cela implique le droit à l'égalité devant la loi et à une égale protection de la loi et le droit à une protection contre toutes les formes de discrimination fondée sur l'origine ethnique et d'autres motifs. Par ailleurs, l'égalité pleine et effective suppose également pour les autorités de prendre des mesures spécifiques pour combattre les inégalités passées ou structurelles et garantir l'égalité des chances, dans divers domaines, aux personnes appartenant à des minorités nationales ainsi qu'à la population majoritaire. L'article 5 impose aux États parties l'obligation « de promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et développer leur culture, ainsi que de préserver les éléments essentiels de leur identité que sont leur religion, leur langue, leurs traditions et leur patrimoine culturel » de manière à garantir *efficacement* leur droit à l'identité.

15. Le droit à une participation effective tel qu'énoncé à l'article 15 suppose également l'écoute et une véritable prise en compte des préoccupations des personnes appartenant à des minorités nationales quant au principe d'égalité pleine et effective et à leur droit de conserver et développer leur identité spécifique.

#### **b) Participation effective aux « affaires concernant les minorités nationales »**

16. L'article 15 impose aux États de créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à diverses affaires, *en particulier celles les concernant*. Cette disposition de l'article 15 exige des États parties qu'ils prêtent une attention spécifique à l'implication des personnes issues des minorités nationales dans les processus décisionnels portant sur des questions qui présentent pour eux un intérêt manifeste. Le Comité consultatif a formulé plusieurs commentaires sur les divers mécanismes mis en œuvre par les États pour impliquer les représentants des minorités nationales dans les processus consultatifs et décisionnels au sujet de questions présentant un intérêt particulier pour eux. Ces commentaires portent tout spécifiquement sur les mécanismes visant à associer les minorités nationales aux décisions de politiques d'ordre culturel, social et économique ainsi qu'aux affaires publiques.

17. Parallèlement, le Comité consultatif a souvent insisté sur la nécessité d'offrir aux personnes appartenant à des minorités nationales la possibilité de s'exprimer sur des questions qui ne les concernent pas exclusivement, mais les affectent en tant que membres de la société dans son ensemble. La participation aux affaires publiques est essentielle pour garantir la prise en compte des préoccupations particulières des minorités nationales, mais aussi afin de leur permettre d'influer sur l'orientation générale du développement de la société.

**c) « Effectivité » de la participation**

18. Un autre point crucial lié à l'article 15 est ce que l'on entend par « effectivité » en matière de participation des minorités. « L'effectivité » de la participation ne peut être définie et évaluée en des termes abstraits. Dans son appréciation, dans divers pays, du caractère effectif de la participation des personnes appartenant à des minorités nationales, le Comité consultatif a, d'une part, évalué les moyens mis en œuvre pour promouvoir l'égalité pleine et effective des membres des minorités nationales et, d'autre part, pris en considération leur impact sur la situation des personnes concernées et de la société dans son ensemble. Cette incidence a une dimension qualitative et quantitative susceptible d'être perçue différemment selon les acteurs et leur engagement dans le processus.

19. Il ne suffit dès lors pas aux États parties d'assurer formellement la participation des personnes appartenant à des minorités nationales. Ils devraient également veiller à ce que cette participation influe de manière significative sur les décisions prises et permette, dans toute la mesure du possible, un sens d'appropriation partagée des mesures adoptées.

20. De même, les actions entreprises par les États Parties pour améliorer la participation des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie socio-économique devraient avoir un impact sur leur participation au marché du travail en tant qu'acteurs économiques, leur accès à la protection sociale et, en fin de compte, sur leur qualité de vie. L'égalité pleine et effective peut, dans ce contexte, être considérée comme le fruit de la participation effective.

21. Une participation effective au processus décisionnel peut constituer un défi pour les représentants des minorités nationales. Elle suppose l'allocation de temps et de ressources, non seulement pour participer, mais aussi pour s'efforcer de traduire fidèlement le large éventail d'opinions des personnes appartenant à leur minorité nationale respective. Par conséquent, il est indispensable de procéder au renforcement des capacités et des ressources des minorités nationales pour garantir une contribution efficace de leurs représentants.

**d) Participation effective des minorités nationales et dialogue interculturel**

22. L'article 15 a également pour objectif de faciliter le dialogue interculturel en assurant la visibilité des minorités nationales, en leur permettant d'être entendues et de participer effectivement à la prise de décisions, y compris sur des questions d'intérêt pour la société au sens large. En réalité, le dialogue ne devrait pas être limité aux représentants des minorités nationales et aux autorités, mais s'étendre à tous les segments de la société. La Convention-cadre entend fournir aux personnes appartenant à des minorités nationales des possibilités accrues de participation dans la société en général et offrir parallèlement à la population majoritaire les moyens de mieux connaître la culture, la langue et l'histoire des minorités nationales, dans un esprit de dialogue interculturel<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Voir également à l'Article 6.1 de la Convention-cadre.

**PARTIE III PRINCIPAUX CONSTATS SUR LA PARTICIPATION DES PERSONNES APPARTENANT A DES MINORITES NATIONALES A LA VIE CULTURELLE, SOCIALE ET ECONOMIQUE AINSI QU'AUX AFFAIRES PUBLIQUES**

**1) PARTICIPATION A LA VIE ECONOMIQUE ET SOCIALE**

23. Le Comité consultatif a fréquemment souligné que la participation *effective* des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie économique et sociale était tout aussi importante que leur participation aux affaires publiques, conformément aux principes de la Charte sociale européenne et de la Charte sociale européenne révisée.

24. La participation à la vie sociale et économique couvre un large éventail de domaines allant de l'accès à un logement décent, aux soins de santé, à la protection sociale (assurance et prestations sociales), aux services sociaux qualifiés, jusqu'à l'accès au travail. La participation des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie économique suppose l'accès au marché de l'emploi public et privé, de même qu'aux affaires et autres opportunités de travail indépendant. Celles-ci sont pour leur part étroitement liées aux droits de propriété et aux processus de privatisation.

25. Il convient également de rappeler, que selon les groupes minoritaires auxquels elles appartiennent, les personnes sont confrontées à des obstacles différents entravant leur participation à la vie socio-économique. Les personnes appartenant à certains groupes, par exemple les Roms et les Gens du voyage ou encore les peuples autochtones, encourrent davantage le risque de souffrir de certaines formes d'exclusion de la vie socio-économique que les personnes appartenant à d'autres minorités nationales ou issues de la population majoritaire.

26. Pour une participation effective à la vie sociale et économique, les États Parties doivent, notamment éliminer les barrières qui empêchent un accès égal des personnes appartenant à des minorités nationales à différents domaines de la vie économique et aux services sociaux. Il leur appartient aussi de promouvoir l'égalité d'accès à l'emploi et aux marchés ainsi qu'à tout un éventail de services publics, notamment aux logements sociaux et aux soins de santé.

27. De plus, l'égalité des chances ne se limite pas à un accès égal aux marchés et aux services. La participation effective exige également des États Parties qu'ils favorisent la participation des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie économique et sociale, ainsi qu'aux bénéfices et réalisations des milieux économiques et sociaux, qui incluent entre autres choses le droit de profiter du développement économique, des services de santé, de la sécurité sociale et d'autres avantages.

28. Les conclusions du Comité consultatif présentées ci-dessous sont le fruit d'une analyse combinée des constats relatifs à l'article 15 (participation effective) et à l'article 4 (égalité de traitement).

29. Certains constats s'appliquent à la majorité des États Parties, comme l'absence de données statistiques sur la situation socio-économique des minorités nationales et la réponse, parfois inappropriée, donnée par les services publics aux besoins des personnes appartenant à des minorités nationales. D'autres ont plus spécifiquement trait à certains pays, régions ou groupes minoritaires particuliers, telles que les difficultés résultant du processus de privatisation des terres ou les obstacles entravant l'exercice d'activités traditionnelles par les personnes appartenant à certaines minorités nationales.

#### **a) Disponibilité de données statistiques sur la situation socio-économique des personnes appartenant à des minorités nationales**

30. Les États Parties devraient régulièrement collecter des données et rassembler des informations actualisées sur la situation socio-économique et éducative des personnes appartenant à des minorités nationales afin de pouvoir la comparer à celle de la population majoritaire. La disponibilité de données fiables, ventilées par âge, sexe et répartition géographique est une condition préalable importante à l'élaboration de mesures durables et bien ciblées susceptibles de satisfaire les besoins des personnes concernées. Ces informations sont également essentielles pour la formulation de politiques et mesures efficaces visant à combattre la discrimination dans des domaines comme l'accès à l'emploi et au logement. Les données collectées à l'occasion des recensements de population ne sont généralement pas suffisantes pour servir de base solide à l'élaboration de telles politiques et mesures.

31. La collecte d'informations sur la situation des minorités nationales devrait être entreprise conformément aux normes internationales sur la protection des données<sup>7</sup> et au droit de toute personne appartenant à une minorité nationale de choisir librement d'être traitée ou ne pas être traitée comme telle. Les représentants des minorités nationales concernées devraient, dans la mesure du possible, être impliqués dans l'ensemble du processus de collecte de données et les méthodes employées à cette fin devraient être définies en étroite coopération avec eux.

#### **b) Législation interdisant la discrimination dans la vie socio-économique**

32. Le Comité consultatif a fréquemment observé que certaines minorités nationales connaissent un taux de chômage proportionnellement plus élevé, des taux d'emploi plus faibles ainsi qu'une participation au marché du travail généralement moins élevée que la population majoritaire. Elles peuvent être victimes de discrimination directe et indirecte, subir des inégalités en termes de développement professionnel, et être souvent aussi confrontées à des obstacles structurels (par ex. des opportunités de carrière limitées).

---

<sup>7</sup> Voir par exemple la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE 108) et la Recommandation (97) 18 du Comité des Ministres concernant la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques.

33. L'existence d'une législation complète interdisant la discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale et couvrant les secteurs de l'emploi, du logement, des soins de santé et de la protection sociale, assurés par des acteurs publics ou privés, est une condition préalable indispensable à toute politique visant à promouvoir la participation des personnes appartenant à des minorités nationales à différentes sphères de la vie socio-économique.

34. Le Comité consultatif a pour cela insisté à de nombreuses reprises sur la nécessité d'édicter une législation anti-discrimination ou, le cas échéant, de l'étoffer davantage et de la mettre pleinement en œuvre en vue d'éliminer la discrimination dont sont victimes les personnes appartenant à des minorités nationales, notamment sur le marché de l'emploi, dans le domaine du logement ou des prestations de soins de santé. Cette démarche suppose également de prendre les mesures qui s'imposent pour développer des actions de sensibilisation dans la société au sens large et assurer la formation de toutes les parties prenantes, y compris des organes d'application de la loi.

35. Il est également primordial de prévoir des voies de recours dont on puisse faire usage en cas de discrimination. Les États Parties devraient sensibiliser les personnes appartenant aux minorités nationales aux voies de recours existantes et s'assurer qu'elles soient facilement accessibles.

36. De surcroît, le Comité consultatif a souvent insisté sur l'impact disproportionné que peuvent avoir le racisme et la discrimination sur les femmes et les jeunes filles issues de certains groupes minoritaires particuliers. Elles subissent souvent des discriminations multiples en raison de leur origine ethnique et de leur sexe. Des mesures ciblées devraient de ce fait viser à lutter contre les formes spécifiques de discrimination dont sont victimes les femmes appartenant à des minorités nationales<sup>8</sup>.

**c) Capacité du service public à gérer les besoins socio-économiques des personnes appartenant à des minorités nationales**

37. La participation des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie socio-économique est parfois entravée par des obstacles administratifs et un manque de sensibilité de la part de l'administration et des services publics à l'égard de leurs besoins ou difficultés spécifiques. Dans certains cas, les problèmes naissent de la capacité insuffisante des administrations concernées à satisfaire aux besoins des personnes appartenant à des minorités nationales. Sont inclus dans les administrations et les services publics les établissements éducatifs et sociaux, tels que les services de l'emploi, les services sociaux et les prestataires d'aide sociale, les services de santé et du logement, les transports et services publics, ainsi que les services sportifs et récréatifs.

38. Les États Parties devraient de ce fait prendre des mesures afin de mieux préparer le personnel des services publics et des institutions de protection sociale à fournir des réponses adaptées aux besoins des personnes appartenant à des minorités nationales. Il

---

<sup>8</sup> Voir par exemple le deuxième Avis sur l'Irlande, adopté le 6 octobre 2006, paragraphes 50 et 51.

peut être nécessaire de prévoir une formation spéciale sur les besoins spécifiques de ces personnes ainsi que sur les problèmes sociaux et économiques particuliers susceptibles d'affecter les personnes appartenant à certaines minorités nationales. En effet, les personnes appartenant à certains groupes minoritaires sont plus exposées au risque d'exclusion sociale et leur intégration dans la vie socio-économique nécessite souvent des approches ciblées, prenant pleinement en compte les spécificités culturelles et autres.

39. L'accès aux services publics et institutions de protection sociale doit être rendu facilement accessible aux minorités nationales et celles-ci doivent pouvoir y recourir. Cette démarche peut supposer d'engager des activités de sensibilisation et d'aménager ces services et institutions pour garantir qu'ils répondent aussi efficacement, dans la pratique, aux besoins spécifiques des minorités nationales qu'à ceux de la population majoritaire.

40. Les informations et conseils relatifs aux services publics et aux institutions de protection sociale doivent être facilement accessibles et mis à disposition, au besoin, dans les langues des minorités nationales.

41. Par ailleurs, les États Parties devraient encourager, tant au plan national que local, le recrutement, la promotion et le maintien en poste au sein de l'administration et des services publics de personnes appartenant à des minorités nationales.

#### **d) Participation des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie socio-économique de régions en déclin**

42. Les personnes appartenant à des minorités nationales vivent souvent dans des zones frontalières ou dans d'autres régions éloignées des grands centres d'activités économiques et politiques. Elles sont, de ce fait, confrontées à des situations socio-économiques plus difficiles que la population majoritaire. Les États Parties devraient prendre des mesures spécifiques pour accroître les chances de participer à la vie socio-économique des personnes appartenant à des minorités nationales résidant dans des régions touchées par le déclin économique, telles que les régions rurales, isolées ou frontalières, celles dévastées par la guerre ou subissant la désindustrialisation<sup>9</sup>.

43. Ces actions pourraient, le cas échéant, résulter d'accords de coopération bilatérale ou transfrontalière. Le commerce et d'autres activités économiques transfrontalières peuvent constituer un facteur important de développement économique et social pour les personnes appartenant à des minorités nationales. Les États Parties devraient, de ce fait, veiller à ce que la coopération transfrontalière ne soit pas entravée par des obstacles injustifiés.

44. Les États Parties devraient s'assurer que les programmes de redressement économique et les initiatives de développement régional dédiés aux régions en déclin, y compris à certains quartiers défavorisés, sont conçus et mis en œuvre de manière à

---

<sup>9</sup> Voir par exemple le premier Avis sur l'Ukraine, adopté le 1er mars 2002, paragraphes 73 et le deuxième Avis sur l'Estonie, adopté le 24 février 2005, paragraphe 160.

profiter également aux personnes nécessiteuses appartenant à des minorités nationales et vivant dans ces régions. A cette fin, il convient d'entreprendre des études pour évaluer l'impact éventuel des projets de développement sur les personnes appartenant aux minorités nationales. Une attention particulière devrait être accordée à la situation des femmes et des jeunes d'origine minoritaire.

45. Les autorités devraient veiller à ce que les personnes appartenant à des minorités nationales soient pleinement impliquées dans la planification, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques et projets susceptibles d'avoir des répercussions sur leur situation économique et celle des zones où elles sont fortement représentées.

46. Dans les contextes post-conflit, il conviendrait d'accorder une attention particulière à la situation socio-économique des personnes appartenant à des minorités nationales qui ont été victimes de discrimination fondée sur leur origine et écartées du marché de l'emploi. Des mesures spécifiques devraient être prises pour remédier aux conséquences de la discrimination passée et promouvoir la participation de ces personnes à la vie socio-économique<sup>10</sup>.

**e) Participation à la vie socio-économique des personnes appartenant à des minorités nationales défavorisées**

47. Les personnes appartenant à certains groupes minoritaires, notamment les Roms, les Gens du Voyage et les peuples autochtones, rencontrent souvent davantage de difficultés que les autres en matière d'accès au marché du travail, à l'éducation et à la formation, au logement, aux soins de santé et à la protection sociale. Les difficultés relevées dans les différents secteurs sont fréquemment liées et sont de nature à se renforcer mutuellement au point d'entraîner les personnes concernées dans une spirale d'exclusion de la vie socio-économique. Les femmes appartenant à ces groupes sont souvent particulièrement vulnérables à la pauvreté et à l'exclusion sociale.

48. Par ailleurs, un certain nombre de personnes appartenant à ces groupes continuent d'occuper des niches économiques spécifiques et d'exercer des activités et commerces traditionnels parfois difficiles à préserver dans un contexte économique à l'évolution rapide. Les États Parties devraient lever les obstacles injustifiés, y compris les réglementations excessives qui entravent la pratique d'activités économiques propres à certains groupes minoritaires. Il conviendrait de garder à l'esprit cette préoccupation lors de l'élaboration de nouvelles réglementations dans ce domaine.

49. Afin de promouvoir l'intégration effective des personnes appartenant à des groupes minoritaires défavorisés dans la vie socio-économique, des stratégies globales et à long terme devraient être élaborées et mises en œuvre. Une fois ces stratégies en place, une attention particulière devrait être accordée à leur mise en œuvre effective. Des ressources suffisantes doivent être allouées en temps utile à tous les niveaux opérationnels, en particulier au plan local. Par ailleurs, la mise en œuvre de telles politiques devrait faire l'objet d'un suivi sérieux et d'une évaluation de leur impact, en

<sup>10</sup> Voir par exemple le deuxième Avis sur la Croatie, adopté le 1<sup>er</sup> octobre 2004, paragraphes 60 à 62.

étroite coopération avec les représentants des minorités concernées, dans l'objectif de les aménager et de les renforcer au fil du temps. La coordination effective des mesures prises par les différentes instances impliquées devrait être au cœur des préoccupations.

**f) Accès aux terres et à la propriété en tant que condition de participation à la vie socio-économique**

50. Les obstacles entravant l'accès à la propriété (qu'elle soit résidentielle, commerciale ou agricole) peuvent avoir un effet disproportionné sur les personnes appartenant à des minorités nationales, aggravant leurs difficultés économiques et le chômage.

51. L'inégalité d'accès à la propriété, y compris en matière foncière, est parfois liée au processus de privatisation et de restitution des propriétés qui, dans certains cas, a affecté de manière disproportionnée des personnes appartenant à des groupes minoritaires vulnérables. Les États Parties devraient ainsi assurer un accès équitable et égal à ces processus de privatisation et de restitution des propriétés, dans la mesure où ceux-ci ont des implications à long terme pour la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie économique. Afin de promouvoir l'égalité pleine et effective de ces personnes, les autorités devraient notamment veiller à la transparence du processus de privatisation et mettre en place des mécanismes de suivi pour en évaluer l'impact en temps utile. De surcroît, les personnes appartenant à des minorités nationales devraient participer effectivement à ces procédures de suivi et d'évaluation<sup>11</sup>.

52. S'agissant de l'accès à la propriété, des difficultés substantielles peuvent également résulter des conflits armés et des déplacements de population qui s'en suivent. Les États Parties devraient veiller à ce que les demandes de restitution des biens, déposées par des personnes appartenant à des minorités nationales, soient traitées et prises en compte d'une manière transparente et que le résultat ne comporte pas de discrimination<sup>12</sup>.

53. Les violations des droits fonciers ou les restrictions imposées à l'utilisation des terres par certains groupes comme les peuples autochtones, dont la situation économique est pourtant étroitement liée à celle-ci, peuvent profondément entraver leur participation à la vie socio-économique. De ce fait, les terres traditionnellement utilisées par ces communautés devraient bénéficier d'une protection particulière et effective. Par ailleurs, les représentants des peuples autochtones devraient être étroitement associés à la prise de décisions affectant l'utilisation des terres dans les régions où ils sont traditionnellement implantés.

---

<sup>11</sup> Voir par exemple l'Avis sur le Kosovo (MINUK), adopté le 25 novembre 2005, paragraphe 115.

<sup>12</sup> Voir par exemple l'Avis sur le Kosovo (MINUK), adopté le 25 novembre 2005, paragraphe 116.

**g) Résidence, langue et autres exigences en tant que condition pour la participation à la vie socio-économique**

54. Dans certains États Parties, une exigence de résidence est imposée par certains employeurs ou par l'État en tant que condition préalable au recrutement<sup>13</sup>, ou à l'enregistrement et l'exercice d'une activité commerciale privée. Cette pratique peut affecter de manière disproportionnée les personnes appartenant à certaines minorités nationales. Ces dernières peuvent être confrontées à des difficultés spécifiques pour l'enregistrement de leur lieu de résidence en raison d'obstacles administratifs ou autres. Ces problèmes peuvent également rendre plus difficile leur accès aux droits sociaux de base tels que les soins de santé, les services de l'emploi ou les pensions de retraite. Les personnes appartenant à des minorités nationales ayant un mode de vie nomade voient également leur participation à la vie socio-économique entravée lorsque les exigences liées au lieu de résidence ne sont pas adaptées à leur mode de vie.

55. Par ailleurs, le niveau injustifié ou disproportionné d'exigence de connaissances linguistiques imposé pour accéder à certains emplois ou à la fourniture de biens et de services, notamment dans le secteur privé, peuvent nuire à l'accès à l'emploi et à la protection sociale des personnes appartenant à des minorités nationales<sup>14</sup>. Les États Parties devraient prendre des mesures effectives pour supprimer les restrictions injustifiées dans l'accès au marché du travail qui affectent tout particulièrement les personnes appartenant à certaines minorités nationales. Dans les situations où l'exigence d'une certaine maîtrise de la langue est une condition légitime pour accéder à des emplois particuliers, notamment dans le secteur public, des cours de langue devraient être proposés afin d'éviter toute discrimination envers les personnes appartenant à des minorités nationales. L'accès aux prestations sociales de base et à certains services publics ne devrait pas être entravé par des exigences linguistiques ou de résidence injustifiées.

56. Parallèlement, les États Parties devraient veiller à ce que le processus d'enregistrement du lieu de résidence soit accessible et ne comporte pas de discrimination directe ou indirecte à l'encontre des personnes appartenant à des minorités nationales. Au besoin, il conviendrait de fournir une aide à l'enregistrement pour les personnes concernées et de prévoir un suivi régulier du processus d'enregistrement par les autorités.

**h) Normes en matière de logement et participation à la vie socio-économique**

57. Les conditions de logement ne répondant pas aux normes minimales, souvent couplées avec une séparation physique/spatiale des personnes appartenant à certaines minorités nationales, notamment les Roms et les Gens du voyage, affectent fortement leur capacité à participer à la vie socio-économique et peuvent renforcer encore leur pauvreté, leur marginalisation et leur exclusion sociale. Cette situation est souvent aggravée par l'absence de dispositions législatives sécurisant leur droit de résidence et par leur

<sup>13</sup> Voir par exemple le deuxième Avis sur la Fédération de Russie, paragraphes 59, 272 et 273.

<sup>14</sup> Voir par exemple le premier Avis sur l'Azerbaïdjan, adopté le 22 mai 2003, paragraphe 79.

vulnérabilité à l'égard des expulsions forcées, en particulier suite à des processus de restitution des propriétés<sup>15</sup>.

58. Les États Parties doivent prendre des mesures effectives afin de mettre un terme aux pratiques discriminatoires qui engendrent l'isolement et la marginalisation des personnes appartenant à certaines minorités nationales<sup>16</sup>. Il conviendrait particulièrement d'assurer aux personnes appartenant à des minorités nationales le plein respect des droits de l'homme en matière de logement.

59. Par ailleurs, les États Parties devraient développer des politiques sectorielles complètes pour remédier aux problèmes de logements ne répondant pas aux normes minimales et de difficultés d'accès aux infrastructures de base auxquels sont confrontées les personnes appartenant à certaines minorités. Les États Parties devraient également promouvoir leur égalité d'accès à des logements convenables, notamment aux logements sociaux.

60. Ce faisant, les autorités devraient veiller à ce que les personnes concernées participent à la prise de décisions en matière de programmes de logement et autres visant à améliorer leur situation socio-économique, afin de pourvoir convenablement à leurs besoins. De telles politiques devraient bénéficier d'un financement adéquat. Il est également important pour les États Parties de veiller à ce que les collectivités locales respectent les législations anti-discrimination existantes en matière de logement, car les mesures perpétuant la ségrégation sont souvent prises au plan local.

### **i) Soins de santé et participation à la vie socio-économique**

61. Les personnes appartenant à certaines minorités nationales sont confrontées à des difficultés particulières dans leur accès aux soins de santé, une situation qui résulte de divers facteurs tels que la discrimination, la pauvreté, l'isolement géographique, les différences culturelles ou la barrière de la langue. Ces difficultés d'accès aux soins de santé ont un impact négatif sur la participation des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie socio-économique.

62. Les États Parties devraient assurer l'implication effective des personnes appartenant aux minorités concernées dans la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des mesures prises pour remédier aux problèmes liés à la santé. Ce n'est qu'à cette condition que les services de santé seront à même de répondre plus efficacement à leur besoins spécifiques.

63. Le personnel médical et administratif employé dans les services de santé devrait bénéficier d'une formation abordant le contexte culturel et linguistique des minorités nationales, de façon à pouvoir répondre de manière adéquate aux besoins spécifiques des

---

<sup>15</sup> Voir par exemple le deuxième Avis sur la Roumanie, adopté le 24 novembre 2005, paragraphes 80 et 82.

<sup>16</sup> Voir par exemple le deuxième Avis sur la République tchèque, adopté le 24 février 2005, paragraphes 52 et 57, le deuxième Avis sur la République slovaque, adopté le 26 mai 2005, paragraphe 46 et le deuxième Avis sur la Slovaquie, adopté le 26 mai 2005, paragraphes 67 et 68.

personnes appartenant aux minorités nationales<sup>17</sup>. L'emploi de médiateurs-santé ou d'assistants issus des minorités nationales peut contribuer à améliorer la communication et l'adoption d'approches plus adaptées<sup>18</sup>.

64. Un accent particulier devrait être mis sur la fourniture, aux personnes appartenant à des minorités nationales, de services d'efficacité égale dans le cadre du système de santé<sup>19</sup>. En fait, les politiques d'égalité des chances ne devraient pas se limiter à l'accès aux soins de santé. Elles devraient viser à assurer des services de santé de qualité aux personnes appartenant à des minorités nationales, qui aient le même impact que les services pour le reste de la population.

## 2) PARTICIPATION A LA VIE CULTURELLE<sup>20</sup>

65. La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle est, dans la plupart des États Parties, étroitement liée à leur degré de participation aux affaires publiques et à la vie sociale et économique. La Convention-cadre protège le droit des personnes appartenant à des minorités à préserver et développer leur propre patrimoine culturel et leur identité, ainsi que celui de prendre part de manière effective et d'interagir dans la vie culturelle nationale, dans un esprit de tolérance et de dialogue interculturel. Les conclusions présentées dans ce chapitre résultent ainsi d'une analyse combinée des articles 5, 6 et 15.

66. Lors de la conception et la mise en œuvre des politiques culturelles affectant les personnes appartenant à des minorités nationales, il est important que les autorités initient des consultations appropriées afin de répondre véritablement à leurs besoins. Les minorités nationales, au travers de leurs représentants, devraient également participer activement au processus d'allocation des aides publiques à leurs initiatives culturelles.

<sup>17</sup> Voir également les remarques dans la partie c) ci-dessus.

<sup>18</sup> Voir par exemple deuxième Avis sur la République tchèque, adopté le 24 février 2005, paragraphe 55 et deuxième Avis sur la République slovaque, adopté le 26 mai 2005, paragraphes 56 et 57.

<sup>19</sup> Voir par exemple deuxième Avis sur la République slovaque, adopté le 26 mai 2005, paragraphes 56 et 57.

<sup>20</sup> Voir également les autres textes de référence du Conseil de l'Europe sur la diversité culturelle et les médias, tels que :

- *La Déclaration de Faro sur la stratégie du Conseil de l'Europe pour le développement du dialogue interculturel*, adoptée par les ministres responsables de la Culture des États parties à la Convention culturelle européenne, réunis à Faro les 27 et 28 octobre 2005.
- *La Déclaration pour le dialogue interculturel et la prévention des conflits*, adoptée par la Conférence des Ministres européens responsables des Affaires culturelles le 22 octobre 2003.
- La 7e Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse : *Intégration et diversité: les nouvelles frontières de la politique européenne des médias et des communications*. Textes adoptés (MCM(2005)005).
- La Recommandation No. R (97) 21 du Comité des Ministres *sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance et son Exposé des motifs*.
- Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : Recommandation 1773 (2006): *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'OSCE*.
- Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : Recommandation 1277 (1995) *relative aux migrants, aux minorités ethniques et aux médias*.

D'autre part, lorsque des institutions spécifiques sont en place pour acheminer ces aides, les personnes appartenant à des minorités nationales devraient y être représentées de manière adéquate et associées à la prise des décisions<sup>21</sup>.

67. Les processus de décentralisation peuvent jouer un rôle important en créant les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales à la vie culturelle. En particulier, les dispositions en matière d'autonomie culturelle, qui visent notamment à déléguer des compétences aux personnes appartenant à des minorités nationales dans le domaine de la culture, de l'éducation et de la recherche, peuvent intensifier leur participation à la vie culturelle<sup>22</sup>.

68. De plus, en analysant la participation des minorités à la vie culturelle, il est important d'évaluer leur degré de participation dans les médias. Il est essentiel que les minorités aient la possibilité de créer et d'utiliser leurs propres médias. Il est toutefois tout aussi essentiel qu'elles aient accès et soient présentes dans les principaux médias pour y exposer leurs points de vue sur les questions intéressant la société au sens large.

### **3) PARTICIPATION AUX AFFAIRES PUBLIQUES**

69. Le Comité consultatif, en examinant l'effectivité de la participation des personnes appartenant à des minorités nationales aux affaires publiques, a étudié leur implication globale dans les décisions. Il s'est penché sur leur représentation et leur participation dans divers mécanismes, mais a également accordé une attention particulière à l'effectivité de leur influence dans les processus décisionnels. Les différents arrangements qui existent dans les États Parties en matière de prise de décisions devraient prendre en compte la composition de la société et en refléter la diversité.

70. La participation effective englobe un vaste éventail de mécanismes, tels que les échanges d'informations, le dialogue, la consultation formelle et informelle et la participation à la prise de décisions. Elle peut être assurée par divers moyens, depuis des mécanismes de consultation jusqu'à des dispositions spécifiques concernant le Parlement. Une attention particulière devrait être accordée à la participation égale des femmes et des hommes appartenant aux minorités nationales.

71. Quels que soient les mécanismes choisis, les personnes appartenant à des minorités nationales devraient disposer de véritables occasions d'influer sur le processus décisionnel, dont l'issue doit refléter convenablement leurs besoins. Selon le Comité consultatif, la consultation en tant que telle n'est pas suffisante pour être qualifiée de participation effective.

72. La représentation et la participation des personnes appartenant à des minorités nationales dans les organes élus, l'administration publique, l'appareil judiciaire et les agences d'application de la loi sont des conditions nécessaires, mais non suffisantes pour assurer une participation effective. Leur inclusion dans les organes élus à différents

---

<sup>21</sup> Voir par exemple deuxième Avis sur la Norvège, adopté le 5 octobre 2006, paragraphes 60 et 69.

<sup>22</sup> Voir également paragraphes 133 et 137 ci-dessous, concernant les dispositions en matière d'autonomie.

niveaux dépend en grande partie des traditions et garanties constitutionnelles offertes par la législation électorale. Le choix et les modalités du système électoral ont souvent un impact direct sur le caractère effectif de la participation des minorités dans les décisions. Parallèlement aux possibilités prévues par les deux principaux types de systèmes électoraux (majoritaire et proportionnel), des mécanismes spéciaux, tels que des sièges réservés, des quotas, des majorités « qualifiées », le double-vote ou encore des droits de « veto », peuvent être instaurés. Par ailleurs, les dispositions en matière d'autonomie culturelle sont susceptibles de renforcer la participation des minorités aux affaires publiques.

73. Des structures gouvernementales spécialisées dans les questions liées aux minorités contribuent à assurer la prise en compte des besoins de ces dernières dans les politiques gouvernementales. Les questions liées aux minorités ne devraient néanmoins pas être du seul ressort d'organes gouvernementaux spécialisés. La perspective minoritaire doit être intégrée dans les politiques générales à tous les niveaux et dans les étapes procédurales par les acteurs impliqués dans l'élaboration des politiques.

74. Les médias devraient informer la société au sens large des questions liées aux minorités afin de promouvoir un esprit de tolérance et le dialogue interculturel.

### **a) Participation des personnes appartenant à des minorités nationales au processus législatif**

#### **i. Partis politiques**

75. L'article 7 de la Convention-cadre dispose que toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association. Ceci implique, notamment, le droit de former des partis et/ou des organisations politiques. La législation qui interdit la création de partis politiques sur une base ethnique ou religieuse peut conduire à des limitations injustifiées de ce droit. Toute restriction devrait en toute circonstance respecter les normes du droit international et les principes énoncés dans la Convention européenne des droits de l'homme<sup>23</sup>.

76. L'enregistrement des organisations et partis politiques des minorités nationales peut être soumis à certaines conditions. Ces exigences devraient cependant être conçues de manière à ne pas limiter exagérément ou de manière disproportionnée les possibilités des personnes appartenant à des minorités nationales de former de telles organisations et restreindre, par ce biais leurs opportunités de participer à la vie politique et aux processus

---

<sup>23</sup> L'Article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), qui garantit le droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, dispose que l'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

décisionnels. Ceci concerne, notamment les conditions d'ordre numérique et de localisation géographique imposées à l'enregistrement<sup>24</sup>.

77. Les États Parties devraient veiller à ce que les formations politiques représentant ou incluant des personnes appartenant à des minorités nationales aient la possibilité de mener campagne de manière appropriée. Il peut s'agir par exemple de l'affichage de publicités électorales en langues minoritaires. Les autorités devraient également envisager la possibilité d'utiliser les langues minoritaires dans les programmes radiodiffusés par le service public et consacrés à la campagne électorale, ainsi que pour les bulletins de vote et autre matériel électoral dans les régions habitées traditionnellement ou en nombre substantiel par des personnes appartenant à des minorités nationales<sup>25</sup>.

78. Les partis politiques, à vocation générale ou constitués par des personnes appartenant à des minorités nationales, peuvent faciliter grandement la participation de celles-ci aux affaires publiques. Les processus démocratiques internes des partis à vocation générale en ce qui concerne la sélection de leurs candidats, sont déterminants pour assurer la participation des personnes appartenant à des minorités nationales. L'inclusion de représentants des minorités dans les partis à vocation générale ne signifie cependant pas obligatoirement la représentation effective des intérêts des minorités.

79. Dans les pays comptant des partis minoritaires importants, il convient de veiller à ce que les autres partis ou organisations politiques minoritaires souhaitant représenter les intérêts d'autres personnes appartenant aux mêmes minorités nationales aient également la possibilité de le faire.

## **ii. Conception des systèmes électoraux aux plans national, régional et local**

80. La participation des personnes appartenant à des minorités nationales au processus électoral est essentielle pour permettre à ces minorités d'exprimer leurs avis lors de la conception de mesures législatives et de politiques publiques les concernant.

81. Tout en gardant à l'esprit la souveraineté dont jouissent les États Parties dans le choix de leurs systèmes électoraux, le Comité consultatif a souligné qu'il était important d'inscrire les préoccupations des minorités à l'ordre du jour public. La présence de représentants des minorités dans les organes élus et/ou la prise en compte de leurs préoccupations dans les travaux de ces organes élus peuvent y contribuer.

82. Le Comité consultatif a noté que lorsque les lois électorales prévoient un quorum, l'impact potentiellement négatif de celui-ci sur la participation des minorités nationales

---

<sup>24</sup> Voir par exemple deuxième Avis sur la Moldova, adopté le 9 décembre 2004, paragraphes 74 à 77; deuxième Avis sur la Fédération de Russie, adopté le 11 mai 2006, paragraphe 261 et premier Avis sur la Bulgarie, adopté le 27 mai 2004, paragraphes 61 à 63.

<sup>25</sup> Voir par exemple le premier Avis sur l'Estonie, adopté le 14 septembre 2001, paragraphes 55 et 56.

au processus électoral doit être dûment pris en compte<sup>26</sup>. Des exceptions à l'exigence du quorum électoral se sont avérées efficaces pour améliorer la représentation des minorités nationales dans les organes électifs.

83. Les garanties constitutionnelles en matière de représentation des personnes appartenant à des minorités nationales au sein des organes électifs doivent être doublées d'une législation de mise en œuvre effective et de mesures d'accompagnement qui doivent être prises dans un délai raisonnable<sup>27</sup>. Le Comité consultatif estime essentiel que les personnes appartenant à des minorités nationales participent ou soient consultées dans le processus d'élaboration de cette législation et le suivi de sa mise en œuvre.

84. Les États Parties sont encouragés à renforcer la participation des personnes appartenant à des minorités nationales, y compris celles qui sont dans une position défavorisée, dans les organes électifs au niveau local. A cet égard, le Comité consultatif a souligné qu'une attention appropriée devait être accordée aux incidences éventuellement négatives de certaines exigences de résidence sur la participation de ces personnes aux élections locales<sup>28</sup>.

85. Les dispositions électorales visant à promouvoir une présence équilibrée des femmes dans les organes électifs peuvent être élaborées de manière à influencer positivement sur la participation des femmes appartenant à des minorités nationales aux affaires publiques.

86. Quelles que soient les dispositions adoptées, il est en général conseillé d'en mener un réexamen périodique afin de veiller à ce qu'elles traduisent convenablement l'évolution de la société et les besoins des personnes appartenant à des minorités nationales.

87. En cas de limitation dans la pratique des possibilités de représentation au sein des organes électifs, il convient d'examiner des mesures alternatives pour renforcer la participation des minorités nationales<sup>29</sup>.

### **iii. Découpage administratif et électoral**

88. La modification des circonscriptions électorales peut avoir une incidence sur la participation des personnes appartenant à des minorités nationales aux affaires publiques, y compris au sein des organes électifs. Lors de l'étude des réformes menant à un redécoupage électoral, les États Parties devraient veiller à ce qu'elles n'entraient pas les possibilités des personnes appartenant à des minorités nationales d'être élues<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> Voir par exemple le deuxième Avis sur la Fédération de Russie adopté le 11 mai 2005, paragraphe 262 et le premier Avis sur la Serbie Monténégro, adopté le 27 novembre 2003, paragraphe 102.

<sup>27</sup> Voir par exemple le premier Avis sur la Hongrie adopté le 9 décembre 2004, paragraphe 48.

<sup>28</sup> Voir par exemple le deuxième Avis sur l'Irlande, adopté le 6 octobre 2006, paragraphe 104.

<sup>29</sup> Voir le deuxième Avis sur le Danemark adopté le 9 décembre 2004, paragraphe 154.

<sup>30</sup> Voir par exemple le deuxième Avis sur la République slovaque, adopté le 26 mai 2005, paragraphe 115 et le premier Avis sur l'Ukraine, adopté le 1er mars 2002, paragraphe 69.

89. Si une réforme visant à modifier le découpage administratif est envisagée, les autorités devraient consulter les personnes appartenant à des minorités nationales et analyser consciencieusement l'impact éventuel de ces réformes sur leur participation aux affaires publiques<sup>31</sup>.

90. En tout état de cause, les États Parties devraient s'abstenir d'adopter des mesures qui ont pour but de réduire la proportion de la population dans les régions habitées par des personnes appartenant à des minorités nationales ou de restreindre les droits protégés par la Convention-cadre<sup>32</sup>. A l'inverse, les réformes administratives dans ces régions devraient viser entre autres à renforcer les opportunités de participation des minorités.

#### **iv. Système de sièges réservés**

91. Les dispositions faisant intervenir des sièges réservés ou partagés pour les représentants des minorités nationales se sont avérées être, dans certains cas, des moyens fort utiles pour renforcer la participation des personnes appartenant à des minorités nationales au processus décisionnel. La mise à disposition de sièges réservés, partagés entre diverses minorités nationales ou alloués à un seul groupe, est un des moyens de garantir leur représentation au sein des organes électifs.

92. Le système des « sièges partagés » est particulièrement bien adapté aux besoins des minorités numériquement faibles. Pour que ces dispositions aient un impact significatif sur la participation de toutes les minorités nationales représentées par le(s) siège(s) partagé(s), il est important que les minorités concernées conviennent d'une stratégie commune et d'objectifs partagés à atteindre par la représentation dans l'organe électif. Les représentants élus occupant des sièges partagés devraient veiller à être les porte-parole de toutes les personnes appartenant à des minorités nationales de la circonscription. Un système de rotation des représentants des différentes minorités nationales peut contribuer au sentiment de partage du siège.

93. Pour avoir l'assurance qu'un mécanisme de sièges garantis contribue substantiellement à une participation effective, il est important que les représentants élus des minorités soient véritablement impliqués dans les processus décisionnels. Par ailleurs, ils devraient avoir une possibilité réelle d'influer sur les décisions prises par l'organe électif, y compris celles qui ne sont pas directement liées aux minorités nationales. D'où l'importance qu'ils disposent du droit à la parole et du droit de vote dans l'organe électif et que leur rôle ne se limite pas au simple statut d'observateur<sup>33</sup>.

94. Néanmoins, le Comité consultatif est d'avis que l'instauration d'un mécanisme de ce type ne confère pas automatiquement aux personnes appartenant à des minorités nationales une véritable et substantielle influence sur la prise de décision<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Voir par exemple le premier Avis sur « l'ex-République yougoslave de Macédoine » adopté le 27 mai 2004, paragraphe 103.

<sup>32</sup> Voir Article 16 de la Convention-cadre.

<sup>33</sup> Voir premier Avis sur Chypre adopté le 6 avril 2001, paragraphe 41.

<sup>34</sup> Voir par exemple l'Avis sur le Kosovo (MINUK) adopté le 25 novembre 2006, paragraphe 110.

## v. Pratique parlementaire

95. Dans les États Parties où des commissions parlementaires spéciales sont en charge des questions liées aux minorités, ces organes ont souvent facilité la prise en compte des préoccupations des minorités nationales dans les processus décisionnels. Lorsqu'elle était offerte, la possibilité d'employer les langues minoritaires dans ces commissions s'est avérée particulièrement efficace. Cela étant, l'importance de la participation effective dans d'autres commissions parlementaires impliquées elles aussi dans certains aspects de la protection des minorités ne doit pas être négligée. La coopération par-delà les partis politiques au sein des commissions parlementaires renforce les efforts d'intégration des questions liées aux minorités dans les politiques.

96. S'agissant de l'efficacité des travaux de ces commissions, il est essentiel qu'une attention appropriée soit portée à leurs recommandations, notamment lors de l'élaboration ou de l'amendement de la législation concernant les minorités nationales. De plus, les commissions devraient entretenir un dialogue régulier avec les autorités concernées ainsi qu'avec les associations des minorités.

## vi. Droit de « veto »

97. Dans certains États Parties, les parlementaires représentant les minorités nationales disposent d'une forme de droit de « veto » sur les projets législatifs les concernant directement. Ce mécanisme, outil fort utile dans certaines circonstances, a été introduit par certains États Parties pour garantir aux représentants des minorités la possibilité d'accepter ou de rejeter la législation traitant de sujets qui les touchent directement.

98. Le Comité consultatif a toutefois noté que le droit de « veto » ne peut être invoqué que pour des actes juridiques concernant *exclusivement* les droits et le statut des personnes appartenant à des minorités nationales<sup>35</sup>. Il peut de ce fait s'avérer insuffisant pour garantir une véritable implication des représentants des minorités dans des questions ne les concernant pas directement ou exclusivement.

99. Ce système de droit de « veto » ou de « quasi-veto » sur certaines questions soulève également quelques préoccupations : il peut, dans des circonstances particulières, mener à une paralysie des institutions de l'État<sup>36</sup>. Dans ces cas, il convient d'identifier des moyens autres et/ou additionnels pour permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales d'exprimer leur point de vue dans le processus législatif, en remplacement ou complément du système de « veto ».

<sup>35</sup> Voir par exemple le premier Avis sur la Slovénie adopté le 12 septembre 2002, paragraphe 71.

<sup>36</sup> Voir par exemple le premier Avis sur la Bosnie-Herzégovine adopté le 27 mai 2004, paragraphes 100 et 101.

### **vii. Conditions en matière de citoyenneté**

100. La citoyenneté est un élément important qui peut influencer de façon substantielle sur la participation aux affaires publiques. L'expérience montre que les critères de citoyenneté peuvent entraver la participation effective à certains domaines des affaires publiques. En examinant le champ d'application personnel de la Convention-cadre, le Comité consultatif a, dans un certain nombre de cas, appelé à davantage de flexibilité et d'inclusion dans l'approche retenue par les États Parties<sup>37</sup>. D'autre part, le Comité consultatif a toujours insisté sur le fait que l'application de la Convention-cadre à des non-ressortissants appartenant à des minorités nationales peut renforcer l'esprit de tolérance, le dialogue interculturel et la coopération.

101. Bien qu'il soit légitime d'imposer certaines restrictions aux non-ressortissants concernant leur droit de vote et d'éligibilité, de telles restrictions ne devraient pas être appliquées plus que nécessaire. Si des conditions de citoyenneté peuvent être appliquées en matière d'élections législatives, les États Parties sont encouragés à offrir aux non-ressortissants appartenant à des minorités nationales la possibilité de voter et de se porter candidats aux élections locales et aux organes de direction des autonomies culturelles<sup>38</sup>. La citoyenneté ne devrait pas être une condition imposée aux personnes appartenant à des minorités nationales pour adhérer à des syndicats ou d'autres associations de la société civile. Ce point est particulièrement important dans les États Parties où la politique en matière de citoyenneté, y compris au sein des minorités nationales, a été sujette à des changements fréquents.

### **viii. Exigences en matière de connaissances linguistiques**

102. Les exigences en matière de connaissances linguistiques imposées aux candidats aux élections législatives et locales ne sont pas compatibles avec l'article 15 de la Convention-cadre car elles affectent de manière négative la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales aux affaires publiques<sup>39</sup>.

#### **b) Participation des personnes appartenant à des minorités nationales au travers d'organes gouvernementaux spécialisés**

103. La mise en place de structures gouvernementales spécialisées traitant des minorités nationales au sein des autorités centrales, régionales ou locales peut contribuer à l'amélioration de la participation des minorités aux affaires publiques. Si de telles structures n'ont pas encore été instaurées, les États Parties sont incités à y remédier ou, au moins, à identifier au sein des services publics des points de contact en charge des questions liées aux minorités.

---

<sup>37</sup> Voir également les remarques concernant l'Article 3 de la Convention-cadre dans l'Annexe à ce commentaire.

<sup>38</sup> Voir par exemple le premier Avis sur l'Estonie, adopté le 14 septembre 2001, paragraphe 55.

<sup>39</sup> Voir par exemple le premier Avis sur l'Estonie, adopté le 14 septembre 2001, paragraphe 55.

104. Les organes spécialisés ne devraient pas se substituer, mais s'ajouter aux mécanismes consultatifs des minorités nationales. Leur efficacité dépend en grande partie du degré de coordination et de complémentarité avec les organes consultatifs. Le recrutement et le maintien en poste d'un personnel issu des minorités nationales ou maîtrisant une langue minoritaire au sein de ces organes spécialisés peut contribuer à leur bon fonctionnement.

105. Les organes gouvernementaux spécialisés ne devraient pas se substituer aux principales institutions gouvernementales en charge des questions des minorités. Leur rôle est d'initier et de coordonner la politique gouvernementale en matière de protection des minorités. Ils sont ainsi considérés comme des moyens de communication importants entre le gouvernement et les minorités. Il est essentiel que les institutions gouvernementales concernées aient connaissance des besoins des personnes appartenant à des minorités nationales et que les questions liées à ces dernières soient intégrées dans les travaux des autres services gouvernementaux<sup>40</sup>.

### **c) Participation des personnes appartenant à des minorités nationales au travers des mécanismes consultatifs**

#### **i. Mise en place de mécanismes consultatifs**

106. La consultation des personnes appartenant à des minorités nationales est particulièrement importante dans les pays dépourvus de disposition permettant leur participation au sein des parlements ou d'autres organes élus. Toutefois, elle ne constitue pas en elle-même un mécanisme suffisant pour garantir la participation *effective* des personnes appartenant à des minorités nationales.

107. Il est primordial d'assurer aux organes consultatifs un statut juridique clair, d'inscrire dans la loi l'obligation de les consulter et de conférer à leur participation aux processus décisionnels un caractère régulier et permanent. Le fonctionnement de ces structures peut reposer sur divers modèles<sup>41</sup>, mais il est important de détailler suffisamment la réglementation pertinente pour permettre leur consultation efficace et régulière.

108. Les autorités peuvent également organiser des consultations conjointes avec des représentants des diverses minorités nationales et/ou engager un dialogue direct avec ceux des minorités nationales individuelles. La première méthode est intéressante pour traiter de questions communes à toutes les minorités et renforcer le dialogue entre elles. La seconde est plus appropriée lorsqu'il s'agit, par exemple, d'aborder un sujet propre à une minorité nationale spécifique. Le Comité consultatif a noté dans certains cas que la consultation des organisations faîtières des minorités nationales ne suffisait pas pour prendre correctement en compte les préoccupations des minorités nationales individuelles.

<sup>40</sup> Voir par exemple deuxième Avis sur l'Arménie, adopté le 12 mai 2006, paragraphe 122.

<sup>41</sup> Voir également le manuel du DH-MIN sur les mécanismes de consultation des minorités nationales. ([www.coe.int/minorités](http://www.coe.int/minorités)).

## **ii. Représentativité des mécanismes consultatifs**

109. Une attention adéquate devrait être portée à « l'inclusion » et à la « représentativité » des organes de consultation. En cas d'organes mixtes, cela implique, notamment, que la proportion de représentants des minorités par rapport aux représentants de l'Etat ne se traduise pas par une domination des travaux par ces derniers. Toutes les minorités devraient être représentées, y les minorités nationales numériquement les plus faibles<sup>42</sup>.

110. La représentativité des organes de consultation dépend également des organisations des minorités et des procédures de nomination. Qui plus est, en cas de création de mécanisme consultatif spécifique pour une minorité individuelle, il convient de veiller à la diversité au sein de ce groupe<sup>43</sup>.

111. Il est essentiel que les procédures de nomination soient transparentes et mises au point en étroite consultation avec les minorités nationales pour assurer la crédibilité des organes consultatifs. Les États Parties sont incités à réviser périodiquement leurs procédures de nomination afin d'avoir l'assurance que les organes concernés sont aussi inclusifs que possible, qu'ils préservent leur indépendance à l'égard des gouvernements et qu'ils représentent véritablement l'éventail complet des points de vue des personnes appartenant à des minorités nationales. Il est important de veiller à l'implication de femmes appartenant à des minorités nationales dans les organes de consultation.

112. La consultation ne devrait pas se limiter aux préoccupations des personnes appartenant à des minorités nationales vivant dans les régions comptant une population minoritaire importante ou traditionnelle. L'ordre du jour ne doit donc pas refléter exclusivement les préoccupations des minorités numériquement les plus fortes.

## **iii. Types de mécanismes de consultation**

113. Si des consultations *ad hoc* peuvent être utiles pour traiter un problème précis, les États Parties sont encouragés à établir des mécanismes et des organes de consultation permanents afin d'institutionnaliser le dialogue entre le gouvernement et les représentants des minorités<sup>44</sup>.

114. Les mécanismes de consultation comprenant des personnes appartenant à des minorités nationales ne devraient pas exclure, en cas de besoin, le recours en parallèle à des experts indépendants. Le Comité consultatif a noté que dans certains cas, cette expertise est un complément fort utile aux procédures de consultation.

115. En plus des structures nationales, les mécanismes de consultation régionaux et locaux se sont aussi parfois avérés être des moyens efficaces de participation des

---

<sup>42</sup> Voir par exemple le deuxième avis sur l'Irlande, adopté le 6 octobre 2006, paragraphe 112.

<sup>43</sup> Voir par exemple le deuxième Avis sur l'Allemagne, adopté le 1 mars 2006, paragraphe 152.

<sup>44</sup> Voir par exemple le deuxième Avis sur la Finlande, adopté le 2 mars 2006, paragraphes 148 à 151.

personnes appartenant à des minorités nationales aux processus décisionnels, notamment dans les domaines de compétence où les pouvoirs de décision ont été décentralisés. Dans de telles situations, il est important que les autorités locales et régionales impliquent régulièrement leurs organes consultatifs dans la prise de décision, lorsqu'il s'agit de questions liées aux minorités<sup>45</sup>.

#### **iv. Rôle et fonctionnement des organes de consultation**

116. Il est essentiel de définir clairement le statut juridique, le rôle, les devoirs, la composition et la position institutionnelle des organes de consultation. Il s'agit notamment de la portée des consultations, des structures, des règles régissant la nomination des membres et des méthodes de travail. Il est important de s'assurer que les organes de consultation disposent de la personnalité juridique, sous peine de voir leur efficacité et leur capacité à remplir leur mission entravées. Les méthodes de travail des organes de consultation doivent être transparentes et leurs règles de procédure clairement établies.

117. Les États Parties sont invités à prendre des mesures pour permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales d'avoir connaissance de l'existence, du mandat et des activités de ces organes de consultation. De plus, il est important que les réunions de ces organes soient fréquentes et régulières<sup>46</sup>.

118. Ces organes doivent être dûment consultés au cours du processus d'élaboration d'une nouvelle législation, y compris des réformes constitutionnelles qui affectent directement ou non les minorités. Les États Parties devraient également prendre l'avis des personnes appartenant à des minorités nationales et de leurs structures consultatives en matière d'obligations liées aux traités internationaux, y compris pour ce qui concerne l'obligation de présenter des rapports lorsque ceux-ci sont pertinents pour les minorités nationales.

119. Des ressources adéquates devraient être allouées pour soutenir le fonctionnement effectif des mécanismes de consultation<sup>47</sup>.

#### **d) Représentation et participation des personnes appartenant à des minorités nationales dans l'administration publique, l'appareil judiciaire et l'exécutif**

120. L'administration publique devrait, dans toute la mesure du possible, refléter la diversité de la société. Cela suppose d'encourager les États Parties à identifier des moyens de promouvoir le recrutement de personnes appartenant à des minorités nationales dans le secteur public, y compris dans l'appareil judiciaire et les organes d'application de la loi. La participation des personnes appartenant à des minorités

<sup>45</sup> Voir par exemple deuxième Avis sur la République tchèque adopté le 24 février 2005, paragraphes 171 et 172.

<sup>46</sup> Voir par exemple le premier Avis sur l'Ukraine, adopté le 1er mars 2002, paragraphe 72 et le premier Avis sur l'Azerbaïdjan, adopté le 22 mai 2003, paragraphes 73 et 74.

<sup>47</sup> Voir également les remarques des paragraphes 137 et 138 ci-dessous.

nationales dans l'administration publique peut également aider cette dernière à mieux répondre à leurs besoins<sup>48</sup>.

121. Une façon de poursuivre cet objectif consiste à fournir une base légale à la promotion du recrutement de personnes appartenant à des minorités nationales dans l'administration publique. Il est important que ces garanties soient couplées avec des mesures de mise en œuvre adéquates.

122. Il est également primordial de promouvoir la participation des personnes appartenant à des minorités nationales dans l'appareil judiciaire et l'administration de la justice. Les mesures à cet égard doivent être mises en œuvre d'une manière qui garantisse pleinement l'indépendance et le bon fonctionnement du système judiciaire<sup>49</sup>.

123. Les mesures visant à une égalité stricte et mathématique de la représentation des divers groupes, qui supposent souvent une démultiplication inutile des postes, devraient être évitées, au risque de nuire au bon fonctionnement de la structure de l'État et de conduire à la création de structures séparées au sein de la société.

124. Les Roms et Gens du voyage et les peuples autochtones ainsi que les minorités nationales numériquement faibles sont souvent sous-employés dans l'administration publique et il convient que les autorités se penchent sur cette question. Faciliter leur emploi dans l'administration publique peut contribuer à améliorer l'image de ces minorités et renforcer la sensibilisation de la société au sens large à leur égard, facteurs susceptibles de favoriser leur participation à tous les niveaux.

125. Des mesures ciblées peuvent être élaborées pour remédier aux situations particulières, sources dans le passé d'inégalités en matière d'emploi pour certaines minorités nationales, y compris les plus marginalisées. Ceci implique que tous les salariés soient suffisamment formés et compétents pour effectuer leur travail avec efficacité<sup>50</sup>.

126. Le niveau de connaissance de la langue officielle requis du personnel de l'administration publique ne devrait pas excéder ce qui est nécessaire pour assurer la fonction ou le service concerné. Les exigences, qui restreignent de manière injustifiée l'accès des personnes appartenant à des minorités nationales aux opportunités d'emploi dans l'administration publique, ne sont pas compatibles avec les normes inscrites dans la Convention-cadre<sup>51</sup>. Au besoin, un soutien ciblé devrait être accordé pour faciliter l'apprentissage de la langue officielle aux candidats ou personnel issus des minorités nationales.

127. Des données et des statistiques complètes sont essentielles pour évaluer l'impact des mesures de recrutement, de promotion et autres pratiques similaires concernant la participation des minorités aux services publics. Elles sont indispensables pour concevoir

---

<sup>48</sup> Voir par exemple le premier Avis sur le Royaume Uni adopté le 30 novembre 2001, paragraphes 96 à 99.

<sup>49</sup> Voir par exemple le deuxième Avis sur la Croatie adopté le 1 octobre 2004, paragraphes 154 à 159.

<sup>50</sup> Voir également les remarques des paragraphes 36 et 37 ci-dessus.

<sup>51</sup> Voir par exemple le premier Avis sur l'Azerbaïdjan adopté le 22 mai 2003, paragraphe 79.

les mesures législatives et politiques appropriées visant à combler les lacunes identifiées. La collecte d'informations sur la situation des minorités nationales devrait être entreprise conformément aux normes internationales sur la protection des données<sup>52</sup> et au droit de toute personne appartenant à une minorité nationale de choisir librement d'être traitée ou ne pas être traitée comme telle. Les représentants des minorités nationales concernées devraient, dans la mesure du possible, être impliqués dans l'ensemble du processus de collecte de données et les méthodes employées à cette fin devraient être définies en étroite coopération avec eux.

128. Une attention particulière devrait également être accordée à la participation des personnes appartenant à des minorités nationales au sein du pouvoir exécutif. L'un des moyens de parvenir à la participation effective peut être l'introduction de postes assignés aux représentants des minorités dans l'exécutif, à tous les niveaux. Les mesures interdisant aux personnes appartenant à des minorités nationales l'accès à des postes publics sont potentiellement discriminatoires<sup>53</sup>.

#### **e) Participation des personnes appartenant à des minorités nationales au travers de formes infra-étatique de gouvernement**

129. Les formes infra-étatiques de gouvernement peuvent jouer un rôle important en créant les conditions nécessaires à une participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales au processus décisionnel. C'est tout particulièrement vrai dans les régions densément peuplées de personnes appartenant à des minorités nationales.

130. Pour y parvenir, dans la pratique, les processus de décentralisation et de dévolution ont un effet positif sur la participation des minorités nationales à la vie publique, mais il est essentiel de définir clairement les compétences respectives des autorités infra-étatiques et centrales. Le manque de clarté dans ce domaine peut réduire ce niveau de participation et entraver l'accès des minorités aux financements publics nécessaires à leurs activités. Il est important également d'allouer aux collectivités locales les ressources adéquates pour leur permettre de remplir leur tâche avec efficacité<sup>54</sup>.

131. Lors de l'examen des réformes liées aux formes infra-étatiques de gouvernement, il est essentiel d'analyser soigneusement leur impact sur la protection des personnes appartenant à des minorités nationales. A cette fin, les États Parties sont encouragés à proposer des moyens d'impliquer les institutions régionales et les représentants des minorités dans les processus de réforme. Il convient de prêter attention notamment aux conséquences potentiellement négatives de ces mesures sur la protection des minorités nationales, en particulier en ce qui concerne l'accès des minorités aux processus décisionnels et aux ressources financières<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> Voir par exemple la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE 108) et la Recommandation (97) 18 du Comité des Ministres concernant la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques.

<sup>53</sup> Voir par exemple le premier Avis sur la Bosnie-Herzégovine adopté le 27 mai 2004, paragraphe 98.

<sup>54</sup> Voir également les remarques des paragraphes 138 et 139 ci-dessous.

<sup>55</sup> Voir par exemple l'Avis sur le Kosovo (UNMIK) adopté le 25 novembre 2005, paragraphe 113.

132. Quelle que soit la structure territoriale adoptée par les États Parties, les autorités centrales devraient rester tenues à leur responsabilité générale résultant de leurs obligations internationales et du cadre légal national concernant la participation des personnes appartenant à des minorités nationales dans diverses sphères. A cet égard, les États Parties sont encouragés à garantir que les autorités infra-étatiques respectent les obligations découlant de la Convention-cadre. Des campagnes spécifiques de sensibilisation aux plans local et régional sont souvent nécessaires pour parvenir à cet objectif.

**f) Participation des personnes appartenant à des minorités nationales au travers de dispositions en matière d'autonomie**

133. La Convention-cadre ne prévoit pas de droit pour les personnes appartenant à des minorités nationales à l'autonomie, que celle-ci soit territoriale ou culturelle. Cela étant, le Comité consultatif a examiné le fonctionnement et l'impact de dispositions en matière d'autonomie territoriale ou culturelle sur la participation des personnes appartenant à des minorités nationales dans les États Parties où elles existent.

134. Le Comité consultatif a estimé que dans les États Parties ayant mis en place des dispositions en matière d'autonomie territoriale, pour des raisons historiques, politiques ou autres, ces mesures peuvent favoriser une participation plus effective des personnes appartenant à des minorités nationales à divers domaines de la vie.

135. Le Comité consultatif a commenté plus en détail les dispositions en matière d'autonomie culturelle dans les États Parties où elles ont été instaurées. Elles sont accordées collectivement aux membres d'une minorité nationale particulière, indépendamment de toute considération territoriale. Elles visent notamment à déléguer aux organisations des minorités nationales des compétences importantes en matière de culture, langue, éducation et peuvent, à cet égard, contribuer à la préservation et au développement des cultures minoritaires.

136. Lorsque les États Parties mettent en place de tels mécanismes, les dispositions constitutionnelles et législatives y afférentes doivent clairement spécifier la nature et la portée du système d'autonomie et les compétences des instances autonomes. De plus, leur statut juridique, leurs relations mutuelles et avec d'autres institutions concernées de l'État ainsi que le financement du système d'autonomie envisagé doivent être clarifiés dans la législation pertinente. Il est important d'impliquer les personnes appartenant à des minorités nationales et de prendre dûment en compte leur avis lors de la préparation ou l'amendement de la législation relative aux dispositions en matière d'autonomie.

137. Dans la conception des systèmes électoraux pour les instances autonomes, la représentativité de la minorité nationale concernée doit être au cœur des préoccupations. Les systèmes électoraux pour les instances autonomes devraient contenir des mesures de protection contre d'éventuels abus<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> Voir par exemple le premier Avis sur la Hongrie, adopté le 22 septembre 2000, paragraphe 52.

### **g) Disponibilité de ressources financières pour les activités liées aux minorités**

138. La disponibilité de ressources financières pour les organes impliqués dans la protection des minorités est essentielle pour leur permettre de remplir leur mission. Cela suppose la mise à disposition de financements pour les mécanismes de consultation, l'autonomie culturelle et les organes gouvernementaux en charge des questions liées aux minorités à tous les niveaux.

139. Les ressources allouées devraient être proportionnelles aux responsabilités des organes concernés. Le financement et les dispositions budgétaires des instances autonomes minoritaires devraient être conçus de manière à ne pas freiner leur autonomie opérationnelle<sup>57</sup>. Les organes consultatifs doivent également bénéficier de ressources suffisantes, notamment en personnel et moyens financiers, pour assurer leur bon fonctionnement. Il leur faut par ailleurs des ressources pour communiquer efficacement avec leurs circonscriptions et suivre et évaluer la mise en œuvre de la législation et des politiques les concernant.

### **h) Les médias en tant que source de participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales aux affaires publiques**

140. Il est essentiel d'informer convenablement le public sur les questions qui concernent les minorités nationales, y compris dans les médias à vocation générale. Les médias à vocation générale et ceux des minorités doivent jouer un rôle clé dans ce processus, non seulement en rapportant des informations, mais également en assurant la promotion de la tolérance<sup>58</sup>. En même temps, il convient d'éviter toute politisation excessive des problèmes des minorités par les médias. Par ailleurs, ces derniers et notamment les médias électroniques, peuvent faciliter les processus de consultation des personnes appartenant à des minorités nationales.

141. Pour garantir une diffusion adéquate de l'information relative aux minorités nationales, la participation des personnes appartenant aux minorités nationales dans les conseils de supervision des radiodiffuseurs de service public, les conseils d'usagers et autres organes liés aux médias, ainsi que dans les équipes de production, est essentielle. Dans le secteur privé, les incitations à la diffusion d'informations en langues minoritaires ou d'émissions consacrées aux problèmes des minorités peuvent contribuer à accroître la participation des personnes appartenant aux minorités nationales dans les médias.

### **i) Participation des personnes appartenant à des minorités nationales au suivi de la Convention-cadre**

142. La participation des personnes appartenant à des minorités nationales au processus de suivi de la Convention-cadre est indispensable pour obtenir des résultats équilibrés et de qualité. Lors de la préparation des rapports étatiques ou autres

<sup>57</sup> Voir deuxième Avis sur la Hongrie adopté le 9 décembre 2004, paragraphes 116 à 119.

<sup>58</sup> Voir également paragraphes 68 et 74 ci-avant.

communications écrites imposées par la Convention-cadre ou d'autres traités internationaux relatifs aux minorités, les États Parties devraient respecter les principes énoncés à l'article 15 de la Convention-cadre et consulter les personnes appartenant aux minorités nationales. Dans ce contexte et dans d'autres, il est important que les instances officielles, tels que les organes consultatifs, ne soient pas considérées comme les seuls interlocuteurs et que les autorités de l'État y associent également d'autres acteurs, dont en particulier les organisations des minorités et/ou non gouvernementales. Le Comité consultatif salue l'inclusion de commentaires émis par les minorités ou la société civile dans les rapports étatiques, ainsi que dans les Commentaires sur ses Avis.

143. Le Comité consultatif se félicite également des rapports alternatifs préparés par les acteurs non gouvernementaux. Ils constituent souvent une source complémentaire d'informations précieuse. Ils sont également la preuve de la volonté des acteurs non gouvernementaux de s'engager dans un dialogue constructif reposant sur les normes internationales des droits de l'homme.

144. Il est essentiel d'assurer la transparence du processus de consultation et que les États Parties mettent au plus tôt et aussi largement que possible le texte complet des Avis du Comité consultatif et des Résolutions du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à la disposition des personnes appartenant à des minorités nationales et au public au sens large. Les autorités devraient veiller à ce que ces informations et les autres documents de suivi, y compris le rapport étatique, soit diffusés dans les langues locales, afin que les minorités puissent prendre part au processus d'une façon qui inclut le plus grand nombre.

145. Le Comité consultatif encourage les États Parties à mettre en place un système de consultation régulière permettant aux représentants des minorités de discuter de leurs préoccupations entre les cycles de suivi de la Convention-cadre, sous forme de séminaires de suivi ou autres modalités. Ce dialogue est essentiel pour répondre aux préoccupations spécifiques et instaurer la confiance dans la mise en œuvre de la Convention-cadre. Grâce au climat de tolérance et de dialogue ainsi créé, la diversité devient source et facteur d'enrichissement de la société, plutôt que de division.

<b>PARTIE IV CONCLUSIONS</b>
------------------------------

146. Ce commentaire, fruit des travaux du Comité consultatif, propose une synthèse de l'interprétation de l'article 15 et des articles connexes pour les personnes en charge de la mise en œuvre de cette Convention. Le but ultime est d'aider à renforcer la participation des personnes appartenant à des minorités nationales dans divers secteurs de la vie, d'améliorer la mise en œuvre des principes de la Convention-cadre et d'aider les autorités étatiques à aller vers une société qui fonctionne mieux et soit plus intégrée.

147. Reposant directement ou indirectement sur les travaux pays-par-pays du Comité consultatif, ce commentaire fournit aux décideurs, fonctionnaires, organisations non gouvernementales, universitaires et autres parties prenantes, et surtout aux minorités elles mêmes, une analyse des options envisageables pour leur permettre des choix adéquats et éclairés lors de la conception de la législation et des politiques visant à améliorer la participation des minorités. Pour être viables, ces choix doivent être approuvés par les autorités et les minorités nationales. Il est important aussi qu'ils prennent en compte les avis de la population majoritaire et le type de relations prévalant entre les divers groupes de la société.

148. Il est clair que les solutions applicables à des minorités nationales différentes et à des situations différentes dans les États Parties peuvent varier. S'agissant de la mise en œuvre de l'article 15 de la Convention-cadre, le Comité consultatif a approuvé les mesures prises dans des circonstances données par certains États. Cela étant, il est important de rappeler qu'une mesure conduisant à la participation effective dans un État partie n'a pas forcément le même impact dans un autre contexte. C'est pourquoi il est nécessaire que les États Parties évaluent, à la lumière de leur propre situation nationale, l'applicabilité et l'efficacité de mesures qui ont abouti, ailleurs, à un renforcement de la participation des minorités nationales. L'objectif du Comité consultatif, dans ce commentaire, est de mettre en lumière les expériences à partir desquelles il est possible de tirer des conclusions significatives au bénéfice de tous les États Parties.

149. De plus, le fait que des actions entreprises par des États parties puissent être considérées comme satisfaisantes dans un contexte donné et à un stade précis du processus de suivi ne signifie pas obligatoirement qu'elles seront suffisantes pour assurer la conformité avec les normes de la Convention-cadre dans le futur. C'est pourquoi ce commentaire tente également d'aider les États Parties à mettre en place les conditions leur permettant de se conformer à l'avenir, de manière durable, aux dispositions de la Convention-cadre et d'adopter des perspectives à plus long terme sur la protection des minorités et le type de relations auxquelles ils souhaitent parvenir dans la société.

150. De plus, la situation des minorités et des majorités est en constante évolution et de nouveaux problèmes verront le jour ou prendront de l'ampleur au fil du temps. Certains des problèmes mentionnés dans ce commentaire, notamment la participation à la vie socio-économique, n'ont pas encore été totalement explorés et analysés, ni par le Comité consultatif dans ses travaux pays-par-pays, ni par d'autres acteurs impliqués dans la

protection des droits des minorités. Il convient d'accorder davantage d'attention à un certain nombre de ces questions, en particulier celles concernant la participation effective à la vie économique, sociale et culturelle. Les exemples de points à explorer plus en détail vont de l'impact des problèmes environnementaux sur la participation des personnes issues de minorités vulnérables, à l'accès des personnes appartenant à des minorités nationales au crédit et aux services bancaires.

151. D'autres problèmes devront être réévalués par le Comité consultatif dans les prochains cycles de suivi, lorsqu'une perspective à plus long terme de leur impact sur la participation sera disponible. Comme déjà évoqué dans les remarques introductives, ce document est à considérer comme un instrument vivant, à développer au fur et à mesure de l'avancée du suivi de la Convention-cadre.

**ANNEXE**  
**PERTINENCE D'AUTRES ARTICLES DE LA CONVENTION-CADRE POUR**  
**L'INTERPRETATION DE L'ARTICLE 15**

**Article 3**<sup>59</sup>

152. Dans son article 3, la Convention-cadre énonce le droit de toute personne appartenant à une minorité nationale de choisir librement d'être traitée ou ne pas être traitée comme telle. L'inclusion dans le champ d'application personnel de la Convention-cadre est importante pour la jouissance des droits des minorités contenus dans la Convention-cadre, y compris le droit à la participation effective dans tous les domaines de la vie. Dans ce contexte, lors de son examen du champ d'application personnel de la Convention-cadre, le Comité consultatif a constamment recommandé aux États Parties d'éviter des exclusions arbitraires et injustifiées de la protection de la Convention-cadre et d'adopter une approche dite « inclusive ». A de nombreuses occasions, il a invité les États Parties à revoir le champ d'application personnel de la Convention-cadre et à envisager son extension au fur et à mesure de l'évolution de la situation.

**Article 6**<sup>60</sup>

153. L'article 6(1) de la Convention-cadre invite les États Parties à « promouvoir l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel » et à « favoriser le respect et la compréhension mutuels » entre toutes les personnes vivant sur leur territoire. Comme déjà mentionné précédemment<sup>61</sup>, la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales dans différentes sphères de la vie est un moyen important de renforcer le dialogue interculturel.

154. Parallèlement, l'effectivité de la participation des personnes appartenant à des minorités nationales dépend de l'existence d'un climat de respect, de tolérance et de reconnaissance mutuels dans la société. Il est de ce fait essentiel que les États Parties prennent des mesures pour encourager le dialogue interculturel entre la majorité et les minorités, entre les diverses minorités elles-mêmes, et plus généralement, entre toutes les

---

<sup>59</sup>3(1) Toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit de choisir librement d'être traitée ou ne pas être traitée comme telle et aucun désavantage ne doit résulter de ce choix ou de l'exercice des droits qui y sont liés.

3(2) Les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent individuellement ainsi qu'en commun avec d'autres exercer les droits et libertés découlant des principes énoncés dans la présente Convention-cadre.

<sup>60</sup> 6(1) Les Parties veilleront à promouvoir l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel, ainsi qu'à prendre des mesures efficaces pour favoriser le respect et la compréhension mutuels et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire, quelle que soit leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, notamment dans les domaines de l'éducation, de la culture et des médias.

6(2) Les Parties s'engagent à prendre toutes mesures appropriées pour protéger les personnes qui pourraient être victimes de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence en raison de leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse.

<sup>61</sup> Voir paragraphe 21.

personnes qui vivent sur leur territoire. Dans ce contexte, le Comité consultatif a souvent souligné l'importance des politiques d'intégration en tant que moyen de promouvoir l'égalité des chances et de prévenir les tensions au sein de la société.

155. En outre, le Comité consultatif a fréquemment insisté sur l'importance de la participation des personnes appartenant à des minorités nationales dans le processus décisionnel pour ce qui est des activités visant à promouvoir une meilleure connaissance des cultures minoritaires dans la société au sens large. Cela inclut le secteur de l'éducation, et plus particulièrement des décisions relatives à l'inclusion d'éléments afférents aux minorités nationales dans le matériel pédagogique, les médias ainsi que la conception et la mise en œuvre de politiques culturelles.

#### **Article 7<sup>62</sup>**

156. Les États Parties sont tenus de garantir à toute personne appartenant à une minorité nationale le respect du droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, tels qu'énoncés à l'article 7 de la Convention-cadre. Ce droit inclut la possibilité de créer des associations ou des partis politiques des minorités, qui constituent des formes de participation importantes. Les États Parties doivent s'abstenir de toute ingérence injustifiée dans l'exercice de ce droit et instaurer les conditions permettant aux associations et partis des minorités d'acquérir et de jouir de la personnalité juridique et d'agir librement. Le droit à la liberté de réunion et d'association est une condition préalable pour bénéficier des dispositions énoncées à l'article 15, même s'il ne suffit pas à garantir à lui seul le principe de participation effective.

#### **Article 9<sup>63</sup>**

157. L'article 9 (1) protège le droit de toute personne appartenant à une minorité nationale de recevoir ou de communiquer librement des informations ou des idées dans la langue minoritaire et, de ce fait, la possibilité de participer sur un plan général aux débats publics et aux affaires publiques, notamment dans les médias. Par ailleurs, l'article 9 (1) exige des États Parties qu'ils garantissent le respect de l'interdiction de la discrimination des minorités dans l'accès aux médias. Au titre de l'article 9 (4) de la Convention-cadre, les autorités sont tenues d'adopter des mesures adéquates pour faciliter l'accès des personnes appartenant à des minorités nationales aux médias.

158. L'accès des personnes appartenant à des minorités nationales aux médias et leur participation revêt plusieurs dimensions : elles doivent avoir accès aux médias en qualité de membres de l'auditoire, propriétaires d'organes des médias et représentants des minorités au sein des médias à vocation générale.

---

<sup>62</sup> Les Parties veilleront à assurer à toute personne appartenant à une minorité nationale le respect des droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, à la liberté d'expression et à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

<sup>63</sup> 9(4) Dans le cadre de leur système législatif, les Parties adopteront des mesures adéquates pour faciliter l'accès des personnes appartenant à des minorités nationales aux médias, pour promouvoir la tolérance et permettre le pluralisme culturel.

159. L'accès adéquat aux médias à vocation générale et à ceux des minorités par les personnes appartenant à des minorités nationales contribue de façon significative à leur participation effective dans la société, notamment à la vie culturelle. Il permet de sensibiliser le grand public à la culture et à l'identité des minorités. De plus, la possibilité offerte aux minorités nationales de créer et de recourir à leurs propres médias est déjà, en elle-même, une forme de participation effective, en particulier aux affaires publiques et à la vie culturelle. Les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent également en tirer des avantages sociaux et économiques directs et indirects.

### **Article 10<sup>64</sup>**

160. Le droit d'utiliser librement et sans entrave, oralement et par écrit, sa langue minoritaire en privé comme en public, ainsi que dans ses relations avec les autorités administratives, est un facteur important de renforcement de la participation des personnes appartenant à des minorités nationales. Ce droit est particulièrement pertinent pour celles qui vivent dans des aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle de personnes appartenant à des minorités nationales<sup>65</sup>. Par exemple, les politiques de recrutement de fonctionnaires privilégiant l'embauche de personnes maîtrisant une langue minoritaire sont un moyen positif de promouvoir et d'accroître la participation des minorités au sein de l'administration publique. De même, la possibilité d'utiliser les langues minoritaires dans les relations avec l'administration publique peut contribuer à une communication plus effective avec cette dernière. Au sein des organes locaux élus, cette même possibilité peut permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de participer plus efficacement à la prise de décisions. A l'inverse, des exigences linguistiques strictes risquent d'entraver considérablement la participation des minorités nationales dans certains domaines de la vie, notamment dans la vie socio-économique et les processus électoraux. La connaissance de la langue officielle constitue néanmoins un facteur important qu'il convient de ne pas sous-estimer dans la mesure où elle contribue également à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> 10(2) Dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales, lorsque ces personnes en font la demande et que celle-ci répond à un besoin réel, les Parties s'efforceront d'assurer, dans la mesure du possible, des conditions qui permettent d'utiliser la langue minoritaire dans les rapports entre ces personnes et les autorités administratives.

<sup>64</sup> 10(1) Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'utiliser librement et sans entrave sa langue minoritaire en privé comme en public, oralement et par écrit.

<sup>65</sup> 10(2) Dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales, lorsque ces personnes en font la demande et que celle-ci répond à un besoin réel, les Parties s'efforceront d'assurer, dans la mesure du possible, des conditions qui permettent d'utiliser la langue minoritaire dans les rapports entre ces personnes et les autorités administratives.

<sup>66</sup> Voir également les remarques ci-dessous relatives à l'article 14.

## Articles 12, 13 et 14

161. Les articles 12, 13 et 14 de la Convention-cadre énoncent un ensemble de dispositions concernant l'éducation, qui ont fait l'objet d'une analyse détaillée du Comité consultatif dans son Commentaire sur l'éducation adopté en 2006<sup>67</sup>.

162. L'article 12 (1) impose aux États Parties de prendre des mesures pour promouvoir la connaissance de la culture, de l'histoire, de la langue et de la religion de leurs minorités nationales aussi bien que de la majorité. Conjointement avec l'article 6 (1)<sup>68</sup>, l'article 12 fixe comme objectif pour les États Parties de promouvoir un climat de compréhension mutuelle et de dialogue interculturel, condition préalable à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales. Pour réaliser cet objectif, il convient de mettre à disposition un enseignement et le matériel pédagogique adaptés, de former convenablement les enseignants et de promouvoir les contacts entre les élèves et les enseignants, tel qu'énoncé à l'article 12(2). Par ailleurs, au titre de cet article, le Comité consultatif a souvent recommandé aux autorités d'associer des personnes appartenant à des minorités nationales à la préparation de la législation sur l'éducation, ainsi qu'au suivi et à l'évaluation des politiques et programmes éducatifs, notamment ceux qui les concernent.

163. L'article 12 (3) de la Convention-cadre est d'une importance particulière pour l'analyse de l'article 15 car il demande aux États Parties de promouvoir l'égalité des chances pour les personnes appartenant à des minorités nationales dans l'accès à l'éducation à tous les niveaux, y compris la formation professionnelle et l'éducation des adultes.

164. L'article 14 (1) et (2)<sup>69</sup> définit d'un côté le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'apprendre leur langue minoritaire et prescrit que les États Parties devraient, sous certaines conditions, s'assurer qu'il y ait une possibilité d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue. C'est un moyen important de préserver et développer leur identité et leur culture, comme il est indiqué à l'article 5<sup>70</sup>. D'un autre côté, l'article 14 (3) spécifie que ces mesures devraient être mises en œuvre sans préjudice de l'apprentissage de la langue officielle. Une bonne connaissance de la langue officielle par les personnes appartenant à des minorités

---

<sup>67</sup> Voir le Commentaire sur l'éducation au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adopté par le Comité consultatif le 2 mars 2006.

<sup>68</sup> Voir paragraphe 152 ci-avant.

<sup>69</sup> 14 (1) Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'apprendre sa langue minoritaire.

14 (2) Dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales, s'il existe une demande suffisante, les Parties s'efforceront d'assurer, dans la mesure du possible et dans le cadre de leur système éducatif, que les personnes appartenant à ces minorités aient la possibilité d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue.

14 (3) Le paragraphe 2 du présent article sera mis en œuvre sans préjudice de l'apprentissage de la langue officielle ou de l'enseignement dans cette langue.

<sup>70</sup> Voir paragraphes 13 et 14 ci-dessus.

nationales est en effet essentielle pour leur participation dans divers domaines de la vie et leur intégration dans la société en général<sup>71</sup>. C'est pourquoi les principaux fondements de la Convention-cadre, déjà décrits dans les paragraphes 13 à 15 ci-dessus à propos du rapport entre les articles 4, 5 et 15, sont également pleinement reflétés dans l'article 14.

165. Le Comité consultatif a, dans bien des cas, souligné l'importance d'une participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales dans la mise en œuvre des droits énoncés à l'article 14. Il est notamment essentiel d'impliquer les personnes appartenant à des minorités nationales dans les décisions prises dans le cadre de l'organisation de l'éducation en langue minoritaire<sup>72</sup> afin de garantir que ce type d'éducation réponde bien aux besoins des minorités nationales.

### **Article 17 et Article 18**<sup>73</sup>

166. L'article 17 (1) de la Convention-cadre dispose que les États Parties s'engagent à ne pas entraver le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir, librement et pacifiquement, des contacts au-delà des frontières, notamment avec des personnes appartenant aux mêmes minorités nationales. L'article 17 (2) vise à garantir que les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent contribuer activement à la société civile, aux plans national et international.

167. Comme l'article 17, l'article 18 (2) encourage une approche active de la coopération transfrontalière, mais entre les États. La coopération transfrontalière peut contribuer de façon significative à développer la participation des personnes appartenant à des minorités nationales aux affaires publiques et à la vie sociale, économique et culturelle.

---

<sup>71</sup> Voir également les remarques concernant l'article 10 ci-dessus.

<sup>72</sup> Voir le Commentaire sur l'éducation au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adopté par le Comité consultatif le 2 mars 2006.

<sup>73</sup> 17 (1) Les Parties s'engagent à ne pas entraver le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir, librement et pacifiquement, des contacts au-delà des frontières avec des personnes se trouvant régulièrement dans d'autres États, notamment celles avec lesquelles elles ont en commun une identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, ou un patrimoine culturel.

17 (2) Les Parties s'engagent à ne pas entraver le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de participer aux travaux des organisations non gouvernementales tant au plan national qu'international.

18 (2) Le cas échéant, les Parties prendront des mesures propres à encourager la coopération transfrontalière.