



Strasbourg, 6 juin 2011

CDL(2011)018\*

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRACIE PAR LE DROIT  
(COMMISSION DE VENISE)°**

**COMPILATION**

**DES ETUDES ET RAPPORTS DE LA COMMISSION DE VENISE  
SUR LA PROTECTION DES MINORITES NATIONALES <sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Ce document sera mis à jour régulièrement. La présente version tient compte de tous les avis et études qui ont été adoptés jusqu'à la 86<sup>ème</sup> session plénière (25-26 mars 2011).

## **Introduction**

Le présent document est une compilation d'extraits tirés des avis et rapports/études adoptés par la Commission de Venise sur les questions concernant la protection des minorités nationales. Le but de cette compilation est de donner un aperçu de la doctrine de la Commission de Venise dans ce domaine.

Cette compilation est destinée à servir de source de référence pour les rédacteurs de législation sur les minorités nationales, les gouvernements, les associations de minorités et d'autres organisations de la société civile, les chercheurs ainsi que les membres de la Commission de Venise, qui sont invités à préparer des observations et des avis sur les questions juridiques et/ou autres initiatives relatives à la protection des minorités. Toutefois, ceci ne devrait pas empêcher les membres d'introduire de nouveaux points de vue ou des positions divergeant des précédentes, s'il y a de bonnes raisons pour le faire. Elle propose simplement un cadre de référence.

Cette compilation est structurée de manière thématique afin de faciliter l'accès aux sujets traités par la Commission de Venise au fil des ans.

La Compilation, publiée en 2006 et ensuite appelée « *Vademecum of Venice Commission – Opinions and Reports on the Protection of Minorities* (CDL-MIN(2006)005) », n'est pas un document statique et continuera à être régulièrement mise à jour avec des extraits de nouveaux avis adoptés par la Commission de Venise.

Chaque avis cité dans le présent document se rapporte à un pays particulier et toute y recommandation formulée doit être considérée dans le contexte spécifique de ce pays. Ceci ne veut pas dire que cette recommandation ne peut pas présenter de l'intérêt pour d'autres pays également.

Les rapports de la Commission de Venise et les études citées dans cette compilation visent à présenter des normes générales pour tous les Etats membres et observateurs de la Commission de Venise. Les recommandations formulées dans ces rapports et études seront donc d'application plus générale, bien que la spécificité des situations nationales et/ou locales soit un facteur important et devrait être dûment pris en compte.

Tant les avis que rapports/études dont des extraits figurent dans ce document doivent être considérés dans le contexte de l'ensemble du texte adopté par la Commission de Venise. Par conséquent, chaque citation fait référence à sa position précise (numéro de paragraphe, numéro de page pour les documents plus anciens), permettant ainsi au lecteur d'accéder à la citation dans son contexte.

La position de la Commission de Venise peut changer ou se développer au fil du temps, dans la mesure où de nouveaux avis sont adoptés et à la lumière de l'expérience acquise. Par conséquent, en vue d'une compréhension appropriée de la position de la Commission, il serait important de lire tous les extraits figurant dans la compilation sous un thème particulier.

Merci de contacter le Secrétariat de la Commission de Venise si vous estimez qu'il y a des citations manquantes, superflues ou qui ne figurent pas sous le thème approprié ([Venice@coe.int](mailto:Venice@coe.int)).

**TABLE OF CONTENTS**

<b>I.</b>	<b>DEFINITION DU CONCEPT DE « MINORITE » .....</b>	<b>4</b>
<b>II.</b>	<b>LISTE DES M INORITES PROTEGEES .....</b>	<b>10</b>
<b>III.</b>	<b>RECONNAISSANCE DES MINORITES .....</b>	<b>11</b>
<b>IV.</b>	<b>APPARTENANCE A UNE MINORITE .....</b>	<b>14</b>
<b>V.</b>	<b>DROITS EXERCES EN COMMUN AVEC D’AUTRES .....</b>	<b>16</b>
<b>VI.</b>	<b>LE PRINCIPE DE NON-DISCRIMINATION .....</b>	<b>20</b>
<b>a.</b>	<b>Mesures positives – Discrimination positive .....</b>	<b>20</b>
<b>b.</b>	<b>Discrimination directe et indirecte .....</b>	<b>25</b>
<b>VII.</b>	<b>DROITS LINGUISTIQUES .....</b>	<b>28</b>
<b>A.</b>	<b>Education.....</b>	<b>37</b>
<b>VIII.</b>	<b>LIBERTE DE REUNION PACIFIQUE.....</b>	<b>37</b>
<b>IX.</b>	<b>LIBERTE DE CONSCIENCE ET COMMUNAUTES RELIGIEUSES.....</b>	<b>38</b>
<b>X.</b>	<b>DROIT A LA REPRESENTATION AU NIVEAU LOCAL OU A L’AUTONOMIE .....</b>	<b>39</b>
<b>XI.</b>	<b>RELATION AVEC LES AUTORITES ADMINISTRATIVES ET PARTICIPATION AUX AFFAIRES PUBLIQUES.....</b>	<b>42</b>
<b>XII.</b>	<b>QUESTIONS ELECTORALES.....</b>	<b>52</b>
<b>XIII.</b>	<b>DOCUMENTS DE REFERENCE .....</b>	<b>66</b>

## I. DEFINITION DU CONCEPT DE « MINORITE »

« Aux fins de la présente Convention, le terme « minorité » désigne un groupe numériquement inférieur au reste de la population d'un Etat, dont les membres, qui ont la nationalité de cet Etat, possèdent des caractéristiques ethniques, religieuses ou linguistiquement différentes de celles du reste de la population et sont animés de la volonté de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue »

CDL(1991)007, Proposition pour une Convention européenne pour la Protection des Minorités (figure aussi dans "La protection des minorités", Collection Science and Technique de la démocratie, STD N°9, 1994, p.10.

« 18. La définition des minorités pose un problème délicat et une solution pourrait consister à ne pas inclure de définition spécifique dans le texte et à s'en remettre ainsi au sens habituel du mot.

19. Cependant, les rédacteurs de la proposition ont préféré définir le cadre dans lequel les droits garantis par la Convention devraient s'appliquer. Selon la définition retenue, ne sont protégées que les personnes ayant la nationalité de l'Etat sur le territoire duquel elles résident. Il a été relevé que la question des travailleurs migrants avait déjà fait l'objet d'une Convention élaborée au sein du Conseil de l'Europe et que les travaux ultérieurs pourraient lui être consacrés. »

CDL(1991)008, Explanatory Report on the Proposal for a European Convention for the Protection of Minorities – (***pas de version française***) – repris dans "La protection des minorités", Collection Science and Technique de la démocratie, STD N°9, 1994, Article 2, §§18-19.

« Le paragraphe 1 du projet fixe une norme objective pour répondre à la question cruciale de savoir si un certain groupe national ou ethnique doit être considéré comme une minorité aux fins de la loi. L'un des critères est le fait d'habiter en Hongrie depuis au moins un siècle (paragraphe 1(2)).

En plus des problèmes techniques de calcul, la Commission exprime des doutes sur ce critère. La Commission rappelle que la définition des minorités de sa proposition de Convention ne contient pas un tel critère de temps.

*La Commission exprime des doutes quant au critère selon lequel un certain groupe national ou ethnique doit être considéré comme une minorité pour avoir habité le pays pendant un certain laps de temps. (traduction à vérifier car ne figure pas dans le texte de référence)*

CDL-MIN(1993)004rev, Avis sur le projet de loi hongrois N°5190 sur le s Droits des Minorités nationales et ethniques, Point 4.

« Il n'y a pas de définition généralement admise du concept de "minorité". Certains éléments ont certes été dégagés, comme par exemple la classification - classique sans être universelle - des minorités en trois groupes, minorités ethniques, linguistiques et religieuses, ces trois critères pouvant être présents d'une manière alternative ou, le plus souvent, d'une manière (partiellement) cumulative. Ce sont les trois critères que mentionne déjà l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et cite notamment au paragraphe 5.1 des observations générales adoptées [...] le 6 avril 1994 [...]. Mais aucune définition des minorités qui soit généralement admise dans les instruments juridiques internationaux ou en doctrine n'a pu être formulée. Si certains auteurs ont tenté de se livrer à l'exercice, d'autres ont préféré y renoncer, considérant soit qu'une telle définition est impossible, soit qu'en tout cas elle n'est pas indispensable. Ainsi, le Haut Commissaire de la CSCE pour les minorités nationales agit, de façon pragmatique, lorsqu'il estime qu'il existe un problème de minorités, sans qu'une définition ait été élaborée. »

Rapport sur les réponses au questionnaire sur les droits des minorités dans la collection Science et technique de la démocratie N°9 "La protection de s minorités", p. 45, 1994.

« L'article 1er [de la Recommandation 1201/1993] donne par ailleurs une définition de l'expression "minorité nationale". Celle-ci désigne un groupe de personnes qui résident sur le territoire d'un Etat et en sont citoyens ; entretiennent des liens anciens, solides et durables avec cet Etat; présentent des caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques ; sont suffisamment représentatives tout en étant moins nombreuses que le reste de la population d'un Etat ou d'une région de cet Etat ; sont animées de la volonté de préserver ensemble ce qui fait leur identité commune.

Il ressort de la définition susmentionnée que les personnes auxquelles les droits de la Recommandation 1201 sont garantis sont des nationaux (citoyens) de l'Etat et non des migrants étrangers. Ceci est davantage souligné par le fait que seules les personnes appartenant aux minorités "historiques" (ayant "des liens anciens, es lien solides et durables" avec l'Etat) peuvent en bénéficier.

L'expression "liens anciens solides et durables avec cet Etat" doit être interprétée de façon à comprendre aussi les liens avec le territoire d'un Etat en tant qu'élément de ce dernier. De cette façon, les personnes appartenant à une minorité ne perdront pas le statut de minorité par un transfert du territoire à un autre Etat ou à un nouvel Etat et la Recommandation 1201 préservera sa substance en cas de tels transferts ou de succession d'Etats, dans l'hypothèse - bien entendu- où les personnes en question continueront à être minoritaires. »

CDL-INF(1996)004, Avis sur l'interprétation de l'Article 11 du projet de protocole à la Convention Européenne des Droits de l'Homme annexé à la Recommandation 1201 de l'Assemblée parlementaire, § 3 a.

« Or cette restriction [de la notion de minorités des citoyens seulement] n'est pas conforme aux tendances récentes en matière de protection des minorités que l'on observe dans l'interprétation du droit international par le Comité des droits de l'homme (Observation générale n°23 du 6 avril 1994 concernant l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et pratique du Haut-Commissaire aux minorités nationales de l'OSCE). De plus, hormis le cas de la représentation politique à des niveaux autres que l'échelon local, la citoyenneté, en règle générale, n'a aucun rapport avec le contenu des droits internationalement reconnus aux minorités.»

CDL-INF(2001)014, Avis sur la loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales en Croatie, §4; voir aussi

CDL-INF(2001)012, Avis sur le projet de loi relatif aux droits des minorités nationales de Bosnie-Herzégovine, préparé par le Ministère des Droits de l'Homme et des Réfugiés de Bosnie-Herzégovine, le 18 avril 2001, §4.

« Aux termes du nouveau projet de loi et dans la liste des minorités qui figure toujours dans le préambule de la Constitution, la notion de minorité ne s'étend qu'aux citoyens croates. Or cette restriction n'est pas conforme aux tendances récentes en matière de protection des minorités que l'on observe dans l'interprétation du droit international par le Comité des droits de l'homme (Observation générale n°23 du 6 avril 1994 concern ant l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et pratique du Haut-Commissaire aux minorités nationales de l'OSCE). De plus, hormis le cas de la représentation politique à des niveaux autres que l'échelon local, la citoyenneté, en règle générale, n'a aucun rapport avec le contenu des droits internationalement reconnus aux minorités.

La Commission présume que la définition figurant à l'article 1 du projet de loi ne prétend pas être une définition générale des « minorités nationales », mais qu'elle vise à préciser quelles personnes jouissent des droits « constitutionnels » spécifiques énoncés dans la nouvelle Loi constitutionnelle. Par conséquent, cela n'empêche pas le législateur croate d'accorder aux membres d'une minorité qui ne sont pas (ou pas encore) citoyens croates les droits qui leur sont reconnus en vertu du droit international et conformément à la Constitution croate. La Commission préconise néanmoins d'ajouter une disposition explicite à cet effet dans le nouveau projet de loi. »

CDL(2001)074, Avis sur la loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales en Croatie, §4.

« Une interprétation téléologique de la Convention-cadre suggère que seuls les groupes de personnes véritablement exposés au risque de domination par la majorité méritent une protection. L'infériorité numérique ne constitue donc pas toujours un élément suffisant, même s'il est nécessaire, pour qualifier un groupe de personnes de « minorité » au sens de la Convention-cadre.

Aux yeux de la Commission, il faut exclure du domaine d'application de la Convention-cadre les groupes de personnes qui, bien qu'inférieurs en nombre au reste ou à d'autres groupes de la population, occupent, *de jure* ou *de facto*, une position dominante ou codominante.

Les situations de « position codominante » sont caractéristiques des Etats composés de plusieurs groupes ethniques - dont l'un est supérieur, ne fût-ce que légèrement, en nombre - gérant ensemble et sur un pied d'égalité les principaux éléments structurels de l'Etat. Dans ce cas, des mécanismes - tels que l'octroi d'un nombre égal de sièges à chaque groupe dans les organismes ou institutions étatiques - peuvent être prévus par la Constitution, afin de corriger et de neutraliser le jeu du principe de la majorité dans l'intérêt du groupe ou des groupes numériquement inférieurs. Par conséquent, aucun des groupes codominants ne risque de se retrouver systématiquement en minorité dans les institutions de l'Etat et n'a besoin d'une protection.

Le statut juridique d'un groupe codominant diffère sensiblement de celui d'une minorité protégée, dans la mesure où cette dernière jouit en fait de certaines garanties contre la simple application de la règle de la majorité sans pouvoir pour autant gérer les institutions sur un pied d'égalité avec la majorité. »

CDL-AD(2002)001, Avis sur les groupes de personnes auxquels la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales pourrait s'appliquer en Belgique, §§6-9.)

« [...] les définitions données [pour « minorité nationale »] ne mentionnent pas expressément l'obligation d'être citoyen. En d'autres termes, elles ne limitent pas la protection des droits des minorités aux seules personnes appartenant aux minorités qui ont la citoyenneté lituanienne. Cette approche est conforme à la position générale du Comité consultatif de la Convention-cadre, qui encourage les parties contractantes à faire une interprétation large de la Convention, l'objectif étant de faire en sorte que celle-ci s'applique également aux non-citoyens. »

CDL-AD(2003)013, Avis sur le projet de loi portant modification de la loi sur les minorités nationales en Lituanie, §5.

« La Commission rappelle que la position traditionnelle en droit international consiste à inclure la citoyenneté parmi les éléments objectifs de la définition des *minorités nationales* (voir notamment la définition donnée par Francesco Capotorti en 1978, l'Article 2 § 1 de la proposition de Convention européenne pour la protection des minorités nationales de la

Commission de Venise, l'article 1<sup>er</sup> de la Recommandation 1201/1993 de l'Assemblée parlementaire et l'article 1<sup>er</sup> de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires).

Cependant, dans un passé récent, on a assisté au développement d'une nouvelle tendance, plus dynamique, consistant à étendre la protection des minorités aux non-citoyens. Ce point de vue est notamment défendu par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies et par le Comité consultatif de la Convention-cadre. Ce dernier défend une approche article par article de la question de la définition.

Selon la Commission, le choix consistant à limiter l'application *ratione personae* de la protection particulière des minorités aux seuls citoyens est, d'un point de vue strictement juridique, défendable. Les Etats sont cependant libres de l'étendre aux autres personnes, notamment les non-citoyens, et sont même encouragés à le faire. »

CDL-AD(2004)013, Avis sur deux projets de loi modifiant la loi sur les minorités nationales en Ukraine, §§17-19.

« La Commission estime que la plupart des éléments objectifs inclus dans la définition de l'article 3, paragraphe 1, à savoir l'infériorité numérique et les éléments d'une identité spécifique s'exprimant à travers la culture, la langue ou la religion, ne soulèvent aucun problème, étant donné notamment que ces trois derniers éléments sont alternatifs et non cumulatifs. L'élément subjectif de la définition, à savoir le souhait d'une minorité nationale de préserver, exprimer et promouvoir son identité, ne soulève pas davantage de problème.

Il n'en va pas de même, toutefois, en ce qui concerne un autre élément objectif figurant dans cette disposition, à savoir la condition selon laquelle une communauté nationale doit, pour être reconnue comme telle, être établie sur le territoire de la Roumanie depuis la fondation de l'Etat roumain dans sa forme moderne. Il semble que cette notion renvoie au moment de l'histoire auquel la Roumanie a été confirmée dans ses frontières actuelles. Le moment exact pourrait donc se situer en 1919, bien que la fondation de la Roumanie moderne puisse être considérée comme un processus plutôt qu'un événement précis. »

CDL-AD(2005)026, Avis sur le projet de loi sur le statut des minorités nationales vivant en Roumanie, §§19, 20.

« Le premier et le deuxième projets de loi comportent tous deux, dans leur article 1<sup>er</sup>, une définition du terme « minorités nationales » qui fait référence à la notion de *citoyenneté*.

La Commission rappelle que la position traditionnelle en droit international consiste à inclure la citoyenneté parmi les éléments objectifs de la définition des *minorités nationales* (voir notamment la définition donnée par Francesco Capotorti en 1978, l'Article 2 § 1 de la proposition de Convention européenne pour la protection des minorités nationales de la Commission de Venise, l'article 1<sup>er</sup> de la Recommandation 1201/1993 de l'Assemblée parlementaire et l'article 1<sup>er</sup> de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires).

Cependant, dans un passé récent, on a assisté au développement d'une nouvelle tendance, plus dynamique, consistant à étendre la protection des minorités aux non-citoyens. Ce point de vue est notamment défendu par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies et par le Comité consultatif de la Convention-cadre. Ce dernier défend une approche article par article de la question de la définition.

Selon la Commission, le choix consistant à limiter l'application *ratione personae* de la protection particulière des minorités aux seuls citoyens est, d'un point de vue strictement juridique, défendable. Les Etats sont cependant libres de l'étendre aux autres personnes, notamment les non-citoyens, et sont même encouragés à le faire. »

CDL-AD(2004)013, Avis sur deux projets de loi modifiant la loi sur les minorités nationales en Ukraine, §§16-19.

« Pour ce qui concerne la notion de “minorités nationales”, le projet maintient la condition de citoyenneté. La Commission de Venise renvoie à ce propos à son récent avis sur les précédents projets de loi portant modification de la Loi sur les minorités nationales en Ukraine, où il est dit que, de l’avis de la Commission de Venise, “l’Ukraine devrait abandonner la référence à la citoyenneté dans la définition générale des minorités nationales dans les projets de loi en question et l’ajouter dans les dispositions particulières qui concernent les droits réservés spécifiquement aux citoyens, tels certains droits politiques ou l’accès à la fonction publique” (voir CDL-AD(2004)013, Avis sur deux projets de loi modifiant la loi relative aux minorités nationales en Ukraine, §§ 16-22). »

CDL-AD(2004)022, Avis sur la dernière version du projet de loi modifiant la loi relative aux minorités nationales en Ukraine, §10.

« L’expression « minorité nationale » est entrée dans la terminologie du droit international à l’époque de la Société des Nations. On notera que, bien qu’elle soit aujourd’hui très généralement utilisée comme terme de référence pour désigner les minorités existant au sein d’un Etat, aucune disposition de droit international n’exige spécifiquement qu’elle soit employée par un Etat lorsqu’il s’agit de garantir au plan interne les droits des personnes appartenant à des minorités. Telle semble être également la position du Comité consultatif de la Convention-cadre<sup>1</sup>. En dernière analyse le terme retenu par un Etat donné devrait refléter d’une part les souhaits des intéressés et de l’autre la signification particulière de cette terminologie dans les conditions propres à l’Etat en question.

[...]

La Commission a eu récemment l’occasion de s’exprimer sur la question de la condition de citoyenneté à propos du projet de loi sur les minorités nationales en Ukraine. Tout en rappelant que la position traditionnelle en droit international est d’inclure la citoyenneté parmi les critères objectifs de définition des minorités, la Commission a également noté qu’« *une tendance nouvelle, plus dynamique, consistant à étendre la protection des minorités aux non-citoyens, se manifeste depuis quelques temps. Ce point de vue est notamment défendu par le Comité des Droits de l’Homme des Nations Unies et par le Comité consultatif de la Convention-cadre. Ce dernier défend une approche article par article de la question de la définition.*

Allant dans le même sens, la Commission des questions juridiques et des droits de l’homme de l’Assemblée parlementaire estimait dans son rapport sur les droits des minorités nationales qu’« *il serait regrettable que les normes européennes en matière de protection des minorités se révèlent plus restrictives que les normes universelles, d’autant plus que l’article 27 du PIDCP est, en tout état de cause, contraignant pour tous les Etats parties à la Convention-cadre*. On pourrait aussi s’interroger sur l’opportunité de refuser la protection des droits des minorités traditionnels tels que les droits en matière d’éducation, de langue et de culture, à des individus dont le statut n’est pas encore fixé.

CDL-AD(2004)026, Avis sur le projet de loi révisé sur l’exercice des droits et libertés des minorités nationales et ethniques au Monténégro, §§22, 33, 34 ;

CDL-AD(2004)036, Avis sur le projet de loi sur les peuples autochtones d’Ukraine.

« Si pendant longtemps, de l’avis général, une définition du terme « minorité » était une condition sine qua non pour faire de la protection internationale des minorités un régime efficace dans la pratique, les opinions ont évolué au cours de la dernière décennie. [...] »

« Il convient de noter qu'en dépit de l'absence, dans le droit international, d'une définition juridiquement contraignante du terme « minorité », beaucoup s'accordent à dire qu'une minorité doit réunir des caractéristiques objectives (telles que la langue, les traditions, le patrimoine culturel ou la religion, etc.) et un facteur subjectif, en l'occurrence la volonté de ses membres de s'affirmer comme tels, et de revendiquer leur attachement à ce qui fait leur identité spécifique. Il faut reconnaître que cela reste un moyen très général d'aborder les questions relatives aux minorités et les États pourraient de ce fait définir des critères plus précis – voire même proposer leur propre définition – pour s'attaquer aux problèmes les concernant, à condition qu'ils ne se basent pas, pour ce faire, sur des distinctions arbitraires ou injustifiées qui seraient sources de discrimination.

[...]

« [...] - Gardant à l'esprit les tentatives pour l'instant infructueuses d'élaborer une définition commune du terme « minorité » capable de réunir un large soutien de la part des États tant aux niveaux européen qu'international, et l'expérience pays par pays acquise dans la mise en œuvre des normes internationales pertinentes par les organes compétents des droits de l'homme, la Commission de Venise est d'avis que l'attention ne devrait plus être portée à la question de la définition, mais à la nécessité d'un exercice sans entrave des droits des minorités dans la pratique. Dans ce contexte, il convient de souligner que le caractère universel des droits de l'homme, dont les droits des minorités font partie intégrante, n'exclut pas l'existence légitime de certaines conditions imposées à l'accès aux droits spécifiques des minorités. Il serait par conséquent préférable que les États considèrent la citoyenneté comme une condition d'accès à certains droits des minorités, plutôt que d'y voir un élément de la définition du terme « minorité ».

CDL-AD(2007)001, Rapport sur les non-ressortissants et les droits des minorités, §§12-13 and 144.

« Il n'y a pas de définition de nation ou de communauté minoritaires dans la Constitution. La Commission note à cet égard, comme elle l'a déjà fait, que, contrairement à la Constitution, la loi relative aux droits des minorités adoptée en 2006 comporte une définition de la minorité nationale fondée sur la citoyenneté, malgré les critiques exprimées à cet égard par la Commission de Venise (CDL-AD(2004)026, §§ 31-36. Il conviendrait de modifier la loi et de supprimer le mot « citoyen » dans la définition. En effet, les droits des minorités devraient généralement être étendus aux non-citoyens ; il ne faudrait limiter ces droits aux citoyens que dans la mesure où cela est nécessaire. »

CDL-AD(2007)047, Avis sur la Constitution du Monténégro, §54.

« La Commission de Venise juge primordial de préciser le sens exact des notions utilisées pour définir les titulaires des droits et garanties énoncés par le projet de loi et d'y recourir de manière cohérente, dans le droit fil des notions employées par les instruments internationaux pertinents. À cet égard, il convient de rappeler que, conformément à la Charte des langues, par l'expression « langues régionales ou minoritaires », on entend « les langues a) pratiquées traditionnellement sur un territoire d'un Etat par des ressortissants de cet Etat qui constituent un groupe numériquement inférieur au reste de la population de l'Etat ; et b) différentes de la (des) langue(s) officielle(s) de cet Etat ». Les auteurs du projet de loi n'ont pas pris en compte les deux dimensions évoquées par la Charte des langues dans leur proposition de définition d'une langue régionale (« *langue traditionnellement pratiquée sur un territoire donné du pays par les membres du groupe des langues régionales qui appartiennent à la minorité linguistique* »).

CDL-AD(2011)008, Opinion on the Draft Law on Languages in Ukraine, § 87.

## II. LISTE DES MINORITES PROTEGEES

« La Commission se félicite de constater que la liste des minorités a disparu du nouveau projet de loi. Elle note toutefois qu'une telle liste figure encore dans le préambule de la Constitution. Comme la Commission a eu l'occasion d'en faire la remarque dans son avis sur les modifications du 9 novembre 2000 et du 28 mars 2001 à la Constitution croate (voir document [CDL\(2001\)69](#)).

Cette pratique est contraire à celle généralement prônée tant par le Conseil de l'Europe que par le Haut-Commissaire aux minorités nationales de l'OSCE, dans la mesure où elle tend à créer des problèmes juridiques liés à la protection des minorités (et, en particulier, de celles qui pourraient exister dans la réalité mais n'apparaissent pas dans une telle liste), problèmes qui contre-balancent largement les avantages politiques apportés par la reconnaissance de certains groupes minoritaires, reconnaissance qui serait mieux assurée au moment où les minorités revendiquent l'exercice d'un droit spécifique. »

[CDL\(2000\)79rev](#), Opinion on the draft constitutional law on the rights of minorities in Croatia, §3 (**pas de version française**);  
[CDL-INF\(2001\)014](#), Avis sur la loi constitutionnelle relative aux droits des minorités en Croatie, §3.

« [...] communautés devant être considérées comme des minorités nationales « dans l'esprit de la présente loi ».. [...]. Si cette liste devait être maintenue, il conviendrait d'indiquer expressément son caractère indicatif ou non exhaustif, notamment parce qu'avec le temps d'autres communautés peuvent satisfaire aux critères de la définition. »

[CDL-AD\(2005\)026](#), Avis sur le projet de loi sur le statut des minorités nationales vivant en Roumanie, §21.

« L'article 5 du projet s'efforce de définir la notion de « minorités nationales ». Cette définition est très vague - notamment parce que l'énumération des éléments caractéristiques n'est pas exhaustive (« autres spécificités ») - et omet de mentionner un élément pourtant essentiel : le souhait des personnes appartenant au groupe en question de préserver leur identité. Il convient donc d'ajouter cette mention.

L'article 5 contient en outre une liste exhaustive des minorités explicitement reconnues et protégées en Bosnie. Si cette liste était maintenue dans sa forme actuelle, les minorités non citées seraient exclues des différents droits prévus par la loi, en violation de la notion d'égalité de protection des minorités nationales. En conséquence, la suppression de cette liste est vivement recommandée. A défaut, il conviendrait de la convertir en liste ouverte (en ajoutant les expressions «et autres» ou «telles que»).

Enfin, il semble plus opportun de réunir les articles 1 et 5, dans la mesure où ils définissent tous deux la notion de minorités nationales aux fins de la mise en œuvre du projet de loi. »

[CDL-INF\(2001\)12](#), Avis sur le projet de loi relatif aux droits des minorités nationales de Bosnie-Herzégovine, §4.

« Outre une définition générale, le paragraphe 5 de l'article 1 énumère les peuples autochtones d'Ukraine: Biélorusses, Bulgares, Arméniens, Gagaouzes, Grecs, Juifs, Karaïtes, Tatars de Crimée, Krymtchaks, Moldaves, Polonais, Russes, Roumains, Slovaques, Hongrois et Tchèques. Là encore, le projet de loi ne semble pas suivre les règles internationales en la matière. L'élément temporel est l'un des critères essentiels s'agissant de définir l'expression « peuples autochtones » : ces derniers sont *les premiers habitants* de la terre sur laquelle ils vivent depuis des temps immémoriaux, ou du moins où ils vivaient avant l'arrivée des derniers

colons. De très nombreuses personnes appartenant à des groupes nationaux énumérés dans le projet de loi doivent avoir immigré en Ukraine plus récemment et ne peuvent donc pas être considérées comme des « peuples autochtones », conformément aux normes existantes du droit international. »

CDL-AD(2004)036, Avis sur le projet de loi sur les peuples autochtones d'Ukraine, § 23.

« L'absence de définition de la notion de « minorité nationale » dans la FCNM de 1994 elle-même, associée à la nature particulièrement sensible de la question, a conduit plusieurs États à formuler des déclarations lors de la signature ou ratification de l'instrument, en vue d'apporter de plus amples précisions sur les groupes à protéger.

La plupart de ces déclarations contiennent une définition du terme « minorité nationale » aux fins de la Convention-cadre et/ou une liste des groupes protégés. Quelques autres ne font état d'aucune définition ou liste des groupes protégés mais expriment un point de vue – du moins indirectement - sur l'exigence de citoyenneté.

[...]

Le fait que même dans les États ayant formulé leur propre définition du terme « minorité nationale » et/ou une liste des groupes protégés sans faire mention du critère de citoyenneté, une analyse de la pratique concernée révèle qu'en réalité la plupart des droits et des facilités sont *de facto* uniquement accessibles aux citoyens est un autre élément qui invite à prendre avec prudence la formulation des déclarations. »

CDL-AD(2007)001, Rapport sur les non-ressortissants et les droits des minorités, §§ 20,21 and 25.

### III. RECONNAISSANCE DES MINORITES

« Tout groupe correspondant aux éléments de cette définition [dans le §1, voir: Définition de « minorité » session (?)] doit être traité comme une minorité ethnique, religieuse ou linguistique. »

CDL(1991)007, Proposition pour une Convention européenne pour la Protection des Minorités, Article 2 ; reproduit aussi dans la publication : « La protection des minorités », Collection Science et technique de la démocratie N°9 , p. 10, 1994.

« La proposition de Convention ne prévoit pas l'obligation d'une reconnaissance préalable des minorités pour que celles-ci ou leurs membres jouissent des droits énoncés par le texte. (...) »

CDL(1991)008, Explanatory Report on the Proposal for a European Convention for the Protection of Minorities – (***pas de version française***) – repris dans “La protection des minorités”, Collection Science and Technique de la démocratie, STD N°9, 1994, Article 2, §2, p. 24.

« L'un des problèmes qui demeurent est celui de la liste des minorités nationales qui figure encore dans le préambule de la Constitution. Cette pratique est contraire à celle généralement prônée tant par le Conseil de l'Europe que par le Haut-Commissaire aux minorités nationales de l'OSCE, dans la mesure où elle tend à créer des problèmes juridiques liés à la protection des minorités (et, en particulier, de celles qui pourraient exister dans la réalité mais n'apparaissent pas dans une telle liste), problèmes qui contre-balaient largement les avantages politiques apportés par la reconnaissance de certains groupes minoritaires (reconnaissance qui serait mieux assurée au moment où les minorités revendiquent l'exercice d'un droit spécifique).

En outre, la plupart des droits garantis dans le projet de loi constitutionnelle feront l'objet de dispositions d'application spécifiques. L'importance de la hiérarchie des normes et de la nature «constitutionnelle» de la loi doit à cet égard être soulignée. Selon les modifications apportées à la Constitution, les lois relatives aux droits des minorités sont des «lois organiques», dont l'adoption par le parlement exige une majorité particulière. La nouvelle loi (constitutionnelle) doit donc être considérée comme primant sur les dispositions d'application, dont la conformité à cette nouvelle loi peut être examinée par la Cour constitutionnelle. Il reste encore à savoir comment fonctionnera dans la pratique le nouvel article 83 de la Constitution, qui dispose que «les lois (lois organiques) organisant les droits des minorités nationales sont adoptées à la majorité des deux tiers de l'ensemble des députés». S'il est interprété comme signifiant que même les textes d'application doivent être considérés comme des lois organiques, non seulement leur adoption en sera-t-elle rendue extrêmement difficile, mais encore pourrait-il compromettre le processus de révision de la constitution évoqué plus haut, dans la mesure où les textes d'application se situeraient alors sur un plan d'égalité avec la nouvelle loi. »

CDL-INF(2001)015, Avis sur les modifications du 9 novembre 2000 et du 28 mars 2001 à la Constitution Croate, §2.

« Une interprétation téléologique de la Convention-cadre suggère que seuls les groupes de personnes véritablement exposés au risque de domination par la majorité méritent une protection. L'infériorité numérique ne constitue donc pas toujours un élément suffisant, même s'il est nécessaire, pour qualifier un groupe de personnes de «minorité» au sens de la Convention-cadre.

Aux yeux de la Commission, il faut exclure du domaine d'application de la Convention-cadre les groupes de personnes qui, bien qu'inférieurs en nombre au reste ou à d'autres groupes de la population, occupent, *de jure* ou *de facto*, une position dominante ou codominante.

Les situations de «position codominante» sont caractéristiques des Etats composés de plusieurs groupes ethniques - dont l'un est supérieur, ne fût-ce que légèrement, en nombre - gérant ensemble et sur un pied d'égalité les principaux éléments structurels de l'Etat. Dans ce cas, des mécanismes - tels que l'octroi d'un nombre égal de sièges à chaque groupe dans les organismes ou institutions étatiques - peuvent être prévus par la Constitution, afin de corriger et de neutraliser le jeu du principe de la majorité dans l'intérêt du groupe ou des groupes numériquement inférieurs. Par conséquent, aucun des groupes codominants ne risque de se retrouver systématiquement en minorité dans les institutions de l'Etat et n'a besoin d'une protection.

Le statut juridique d'un groupe codominant diffère sensiblement de celui d'une minorité protégée, dans la mesure où cette dernière jouit en fait de certaines garanties contre la simple application de la règle de la majorité sans pouvoir pour autant gérer les institutions sur un pied d'égalité avec la majorité.

[...]

Dans les environnements décentralisés, il peut arriver qu'un groupe n'étant pas une minorité (au sens conféré à ce terme dans le paragraphe 6 ci-dessus) au niveau de l'Etat se retrouve en position minoritaire au niveau d'une collectivité et, par le simple jeu des mécanismes démocratiques, soumise à la domination d'un autre groupe (parfois lui-même minoritaire au niveau de l'Etat). Il convient surtout de signaler que les corrections mises en place pour corriger les effets de la règle de la majorité afin de protéger un groupe codominant (voir le paragraphe 8 ci-dessus) n'existent pas forcément au niveau des collectivités territoriales. »

CDL-AD(2002)001, Avis sur les groupes de personnes auxquels la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales pourrait s'appliquer en Belgique, §§6-9 & 14.

« La Commission rappelle que son projet de proposition de Convention européenne pour la protection des minorités nationales utilisait, dans son article 2, les mots « inférieur en nombre au reste de la population de l'Etat ».

Le choix de la formulation la plus appropriée dépendra de la situation démographique en Ukraine ; en outre, il conviendra de préciser à quelle division territoriale de l'Etat ce critère devrait s'appliquer. Cette question est liée à la condition selon laquelle le groupe minoritaire ne doit pas être « dominant » (voir [CDL-AD\(2002\)001](#), avis sur les Groupes de personnes auxquels la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales pourrait s'appliquer en Belgique). »

[CDL-AD\(2004\)013](#), Avis sur les deux projets de loi modifiant la loi sur les minorités nationales en Ukraine, §§27, 28.

« L'une des caractéristiques essentielles de la protection des minorités nationales en Roumanie est leur représentation garantie au Parlement. Cette représentation des minorités est assurée dans la pratique au moyen de la participation des « organisations de citoyens appartenant à des minorités nationales » au processus électoral. Tandis que les personnes appartenant à des minorités nationales sont libres de s'organiser dans des « associations » aux fins de l'ordonnance gouvernementale n° 26/2000, elles doivent remplir un certain nombre de conditions supplémentaires si elles souhaitent participer aux élections. Ces conditions sont énoncées à l'article 7 de la loi n° 67/2004 sur les élections municipales, au sujet de laquelle la Commission de Venise a adopté un avis critique.

Le chapitre III (articles 38 à 50) du projet de loi sur le statut des minorités nationales vivant en Roumanie est entièrement consacré aux organisations de citoyens appartenant à des minorités nationales. L'article 49 rappelle qu'elles peuvent participer aux élections municipales, parlementaires et présidentielles et l'article 50 indique que, ce faisant, elles sont assimilées à des partis politiques.

A ce jour, les organisations de citoyens appartenant à des minorités nationales ne jouissent pas d'une reconnaissance publique dans le cadre de la législation. Plusieurs représentants de minorités nationales affirment que l'ordonnance gouvernementale n° 26/2000 sur les associations et les fondations, plutôt libérale dans la mesure où elle ne pose qu'un très petit nombre de conditions légales à la création d'associations, ne reconnaît pas leur fonction et leur nature spécifiques, qui sont d'aider les minorités nationales à préserver et à exprimer leur identité culturelle, linguistique et ethnique tout en assurant, au moins dans une certaine mesure, leur représentation.

En dépit des conditions restrictives posées à l'enregistrement des organisations de citoyens appartenant à des minorités nationales (cf. paragraphes 46 à 51 ci-dessous), la Commission considère que l'inclusion dans le projet de loi d'un chapitre consacré à ces organisations constitue une amélioration sensible en ce sens qu'elle implique la reconnaissance publique de leur rôle. En effet, ce rôle n'est pas convenablement pris en compte dans les dispositions en vigueur telles qu'elles sont énoncées par la loi n° 67/2004 sur les élections locales. »

[CDL-AD\(2005\)026](#), Avis sur le projet de loi sur le statut des minorités nationales vivant en Roumanie, §§ 42-45.

« Durant la période de l'entre-deux-guerres, la Cour permanente internationale de Justice concluait déjà que l'existence d'une minorité relève du « fait » et non du « droit » ce qui rendait la « reconnaissance » de l'État sans pertinence au regard du droit international.

[...]

[...] il semblerait que dans le système des Nations Unies les personnes appartenant aux minorités n'aient pas besoin de la citoyenneté pour jouir des droits de l'homme et des droits des minorités. En d'autres termes, un groupe peut constituer une minorité même si ses membres n'ont pas (encore) obtenu la citoyenneté. En effet, l'existence d'une minorité est, et devrait être,

une question de fait et non de droit ou de reconnaissance par le gouvernement, car ce dernier ne devrait pas être autorisé à exclure des minorités ou à les ignorer par non-reconnaissance ou déni arbitraire de citoyenneté. [...]

[...]

La qualification en tant que minorité ne doit pas dépendre de l'importance numérique du groupe. En fait, même les groupes réduits doivent être considérés comme couverts par les instruments de protection des minorités, à condition de répondre aux critères objectifs indispensables et d'exprimer le souhait de former une minorité afin de préserver leur identité spécifique. La pratique des États, illustrée d'innombrables exemples de protection accordée à des minorités réduites, en atteste clairement, tout comme les conclusions adoptées par les organes internationaux. »

CDL-AD(2007)001, Rapport sur les non-ressortissants et les droits des minorités, §§ 9, 95 and 121.

« La Commission de Venise estime que la protection du russe et de son usage comme l'expression d'une identité linguistique librement choisie par les membres de la société ukrainienne, c'est-à-dire comme la langue d'une minorité nationale, représente effectivement un but légitime. Cela suppose que cette langue jouisse de garanties légales précises et stables, définies en fonction des critères et des conditions fixées par les principales normes internationales applicables, la Charte des langues et la Convention-cadre.

[...]

Enfin, il convient d'accorder une attention particulière à la situation des personnes appartenant à la majorité nationale ukrainienne dans les régions principalement peuplées par une minorité.

La Commission de Venise observe à cet égard que le Comité consultatif de la Convention-cadre a admis à plusieurs occasions qu'une population majoritaire dans un pays pouvait constituer une minorité dans une région, si les autorités régionales disposaient des compétences pertinentes pour l'exercice des droits garantis par la Convention-cadre. Il convient que les autorités ukrainiennes examinent si les locuteurs de l'ukrainien doivent être protégés dans les régions où ils sont minoritaires. »

CDL-AD(2011)008, Avis sur le projet de loi sur les langues en Ukraine, §§ 72, 93 and 94.

#### **IV. APPARTENANCE A UNE MINORITE**

« L'appartenance à une minorité est une question relevant d'un choix personnel, et aucun désavantage ne peut résulter d'un tel choix. »

CDL(1991)007, Proposition pour une Convention européenne pour la Protection des Minorités, Article 2 ; reproduit aussi dans la publication : « La protection des minorités », Collection Science et technique de la démocratie N°9, p. 10, 1994.

«[...] il ne semble pas correct de priver une association privée d'une minorité de la liberté d'appliquer ses propres règles et exigences pour l'admission de nouveaux membres. »

CDL-MIN(1993)004rev, Avis sur le projet de loi hongrois N° 5190 sur les Droits des Minorités nationales et ethniques, §6.

*« It should be made clear in the Law that it is for the individual to decide how this affiliation shall be expressed and that "objective" criteria for individual minority affiliation should be excluded, whereas the core elements of minority definition should be met.*

[...]

*Finally, it should be made clear that this provision equally guarantees the right to change affiliation to a minority. »*

**Citations en français introuvables dans le CDL-INF(2001)014**

CDL(2000)079rev, Opinion on the draft constitutional law on the rights of minorities in Croatia, §3 (*n'existe pas en version anglaise*);

« [...] en rapport avec le besoin [...] d'obtenir une preuve de l'origine des étrangers souhaitant bénéficier des avantages offerts aux minorités, la Commission considère qu'il est préférable (même si cela n'est pas requis en droit international) que ces lois précisent les critères qui doivent être employés pour attester l'origine du demandeur. [...] [La Convention cadre] qui, tout en garantissant le principe que chaque individu puisse choisir librement d'être traité ou non comme une personne appartenant à une minorité, n'empêche pas les Etats de demander le respect de certains critères avant d'accorder des privilèges aux personnes appartenant à cette minorité. En d'autres termes, le choix personnel de l'individu est nécessaire mais non suffisant pour lui donner droit à des avantages spécifiques. »

CDL-INF(2001)19, Rapport sur le traitement préférentiel des minorités nationales par leur Etat-parent, §D.a. *ii*.

« Un groupe de personnes numériquement inférieur au reste de la population, partageant une identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse commune et désireux de la préserver ne saurait être considéré comme une minorité au sens de la Convention-cadre si et dans la mesure où il occupe une position dominante ou codominante.

Dans le contexte de la décentralisation, l'existence d'une «minorité» au sens de la Convention-cadre et, en particulier, la question de savoir si un groupe est dominant ou codominant, doivent être évaluées à la fois au niveau de l'Etat et à celui des collectivités territoriales. »

CDL-AD(2002)001, Avis sur les groupes de personnes auxquels la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales pourrait s'appliquer en Belgique, §§40,41.

« L'article 40, paragraphe 4, qui établit qu'une organisation donnée de citoyens appartenant à une minorité nationale ne doit pas compter parmi ses membres plus de 25 % de personnes n'appartenant pas à la minorité concernée, est discutable et peut s'avérer extrêmement difficile à appliquer dans la pratique. L'article 40, paragraphe 5, qui interdit l'affiliation à deux organisations relevant de la même minorité, pose également problème. Ces deux dispositions constituent une forte restriction à la liberté d'association telle qu'elle est garantie par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, et leur justification n'est pas évidente.

Le projet de loi semble impliquer que les organisations ne peuvent être composées que de ressortissants roumains, puisque le terme est explicitement contenu dans l'expression « organisations de citoyens appartenant à des minorités nationales ». Il est cependant difficile de comprendre pourquoi une telle organisation, qui aura pour but de promouvoir et de protéger l'identité d'une minorité nationale donnée, devrait être empêchée d'élargir ses activités aux habitants de Roumanie appartenant à cette minorité mais ne possédant pas la citoyenneté roumaine, et pourquoi ces non-ressortissants devraient être empêchés par la loi d'en devenir membres. Ce point demande à être clarifié, notamment compte tenu du fait que les compétences assignées à ces organisations dépassent de loin les seuls privilèges électoraux.

La Commission reconnaît que l'Etat peut légitimement restreindre aux seuls ressortissants le droit de ces organisations de participer aux élections parlementaires et présidentielles. Or le projet de loi semble étendre cette restriction aux élections locales également. Une telle disposition ne constitue nullement une violation d'une règle contraignante de droit international ou européen concernant le suffrage universel. Toutefois, la tendance actuelle est à l'octroi de droits politiques locaux aux résidents étrangers. La Commission ne peut donc que réitérer sa recommandation visant à introduire la possibilité, pour les habitants non-ressortissants installés

de longue date, de participer aux élections locales. La participation des non-ressortissants appartenant à des minorités nationales pourrait ainsi être considérablement améliorée. »

CDL-AD(2005)026, Avis sur le projet de loi sur le statut des minorités nationales vivant en Roumanie, §§55-57.

« Il est essentiel, aux yeux de la Commission de Venise, que les autorités veillent à rédiger les questions et le formulaire du futur recensement de telle sorte que les personnes interrogées puissent s'exprimer librement sur leur identité linguistique et ethnique. L'adéquation et la souplesse des questions sont primordiales pour que les résultats du recensement traduisent véritablement le choix des personnes interrogées : elles devront comporter une série de questions en option et une liste non exhaustive d'autres possibilités de réponse, qui n'obligeront pas l'intéressé à se rattacher à une catégorie prédéterminée et lui permettront de multiples affiliations identitaires (par exemple pour les enfants issus de mariages mixtes). Il est par ailleurs crucial que le traitement des données recueillies respecte la libre expression de cette identité ethnique et linguistique.

La Commission rappelle à cet égard que l'article 3 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales consacre le principe de la libre auto-identification et encourage les autorités ukrainiennes à veiller à ce que ce principe soit scrupuleusement respecté, tout comme les normes internationales relatives à la protection des données à caractère personnel. Il importe également que les autorités fassent en sorte que les représentants des divers groupes de populations soient consultés sur la formulation des questions et la liste des réponses possibles. Il convient par ailleurs d'accorder une attention particulière aux langues employées pour la rédaction des formulaires de recensement.

Tout en étant consciente, au vu de la situation linguistique particulière de l'Ukraine, des difficultés auxquelles les autorités ukrainiennes se heurteront en rédigeant les questions sur les langues, la Commission estime que le meilleur moyen d'obtenir des informations fiables en la matière est de laisser aux personnes interrogées un libre choix de réponse. Le critère de l'utilisation de la langue, comme le propose le projet de loi, pourrait fausser excessivement la véritable composition linguistique de la population, ainsi que ses besoins et ses attentes. Parallèlement, ce critère perpétuerait une méthode qui, si elle s'explique par l'héritage historique récent de l'Ukraine, ne serait pas conforme au principe fondamental du respect de l'identité de chaque citoyen (voir à cet égard l'article 5 de la Convention-cadre). (Voir également les observations sur ce point de la partie V du présent Avis). »

CDL-AD(2011)008, Avis sur le projet de loi sur les langues en Ukraine, §§ 14-16.

## **V. DROITS EXERCES EN COMMUN AVEC D'AUTRES**

« La protection internationale des droits des minorités ethniques, linguistiques et religieuses, ainsi que les droits des personnes appartenant à ces minorités... est une composante essentielle de la protection internationale des Droits de l'Homme [...] »

CDL(1991)007, Proposition pour une Convention européenne pour la Protection des Minorités, Article 2 ; reproduit aussi dans la publication : « La protection des minorités », Collection Science et technique de la démocratie, N°9, 1994.

« En vue de promouvoir ou de renforcer leurs caractéristiques communes, les personnes appartenant à des minorités ont le droit de s'associer et d'entretenir des contacts, en particulier avec d'autres membres de leur groupe, également au-delà des frontières nationales. Ce droit comprend notamment celui de quitter librement le pays et d'y retourner . »

CDL(1991)007, Proposition pour une Convention européenne pour la Protection des Minorités, Article 2 ; reproduit aussi dans la publication : « La protection des minorités », Collection Science et technique de la démocratie, N°9, 1994.

« [...] En effet, les minorités ne sont pas uniquement une somme d'individus mais représentent aussi un système de rapports entretenus entre eux. Sans la notion de droits collectifs, la protection des minorités aurait un effet sensiblement limité. »

CDL(1991)008, Explanatory Report on the Proposal for a European Convention for the Protection of Minorities – (***pas de version française***) – repris dans “La protection des minorités”, Collection Science and Technique de la démocratie, STD N°9, 1994, p.9.

« Il convient toutefois de ne pas exagérer l'opposition entre ces deux systèmes de protection. Dans le texte de la proposition de Convention, la plupart des droits reconnus s'adressent aux individus. Seul un article reconnaît des droits aux groupes : l'article 3 (droit des minorités d'être protégées contre toute activité susceptible de menacer leur existence, droit au respect, à la préservation et au développement de leur identité) ; par ailleurs, deux dispositions imposent à l'Etat des obligations à l'égard des minorités : l'article 13 (obligation de ne pas recourir à une politique d'assimilation forcée) et l'article 14 (obligation de favoriser la participation effective des minorités aux décisions concernant les régions dans lesquelles elles vivent ou aux affaires qui les concernent). »

CDL(1991)008, Explanatory Report on the Proposal for a European Convention for the Protection of Minorities – (***pas de version française***) – repris dans “La protection des minorités”, Collection Science and Technique de la démocratie, STD N°9, 1994, p. 24.

« La Commission de Venise a déjà défini, dans sa proposition pour une Convention européenne pour la protection des minorités, les principes qui doivent être appliqués et les droits qui doivent être garantis en matière de protection des minorités linguistiques. Selon les articles 7, 8 et 9 de sa proposition, les personnages appartenant à une minorité ont le droit de se servir librement de leur langue, en public et en privé ; Lorsqu'une minorité atteint un pourcentage substantiel de la population d'une région ou de la population totale, les personnes appartenant à cette minorité doivent pouvoir s'adresser, dans la mesure du possible, dans leur propre langue aux autorités politiques, administratives et judiciaires de cette région ; par ailleurs, dans les écoles publiques, l'enseignement obligatoire comporte, pour les élèves appartenant à cette minorité, l'étude de leur langue maternelle. La Commission a reconnu que la garantie de l'enseignement de la langue maternelle constitue pour un groupe minoritaire la clé de voûte de la sauvegarde et de la promotion de sa langue. »

CDL-INF(1996)003, Avis sur les dispositions de la Charte régionale européenne des langues minoritaires qui devraient être acceptées par les Etats contractants, §1.

« La Charte ne vise pas la création de droits individuels ou collectifs en faveur des personnes pratiquant les langues régionales ou minoritaires dans un Etat. Elle s'efforce de sauvegarder « la valeur de l'interculturel et du plurilinguisme » comme étant « une contribution importante à la construction d'une Europe fondée sur les principes de la démocratie et la diversité culturelle », mais toujours « dans le cadre de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale » (cf. le Préambule de la Charte ainsi que le paragraphe 10 et ss. Du rapport explicatif ) [...] »

CDL-INF(1996)003, Avis sur les dispositions de la Charte régionale européenne des langues minoritaires qui devraient être acceptées par les Etats contractants, §2

### « Interprétation de l'Article 11 la Recommandation 1201 (1993)

#### a. "... les personnes appartenant à une minorité nationale ..."

« Les titulaires du droit prévu à l'article 11 sont "les personnes appartenant à une minorité nationale" et non les minorités en tant que telles, bien que, de l'avis de la Commission, en dépit de cette formulation, le droit à l'autonomie n'est concevable qu'en tant que droit exercé en association avec d'autres. Le droit en question n'implique donc pour les Etats ni l'acceptation d'une entité ethnique organisée au sein de l'Etat, ni l'adhésion à la conception d'un pluralisme national en tant que composante du peuple ou de la nation, conception susceptible d'affecter l'éventuelle "unicité" de l'Etat. L'appréhension du phénomène minoritaire dans le cadre de l'article 11 ne diffère pas de celle opérée par les autres dispositions de la proposition contenue dans la Recommandation 1201 : elle est indirecte et fondée sur la reconnaissance de droits individuels, bien qu'exercés en association avec d'autres (collectivement), ce que la déclaration slovaque accompagnant la ratification du traité de bon voisinage avec la Hongrie ne fait que rappeler. Cet élément doit néanmoins être pris en considération pour l'interprétation du contenu du droit prévu à l'article 11.

L'article 1er donne par ailleurs une définition de l'expression "minorité nationale". Celle-ci désigne un groupe de personnes qui résident sur le territoire d'un Etat et en sont citoyens ; entretiennent des liens anciens, solides et durables avec cet Etat; présentent des caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques ; sont suffisamment représentatives tout en étant moins nombreuses que le reste de la population d'un Etat ou d'une région de cet Etat ; sont animées de la volonté de préserver ensemble ce qui fait leur identité commune.

Il ressort de la définition susmentionnée que les personnes auxquelles les droits de la Recommandation 1201 sont garantis sont des nationaux (citoyens) de l'Etat et non des migrants étrangers. Ceci est davantage souligné par le fait que seules les personnes appartenant aux minorités "historiques" (ayant "des liens anciens, es lien solides et durables" avec l'Etat) peuvent en bénéficier.

L'expression "liens anciens solides et durables avec cet Etat" doit être interprétée de façon à comprendre aussi les liens avec le territoire d'un Etat en tant qu'élément de ce dernier. De cette façon, les personnes appartenant à une minorité ne perdront pas le statut de minorité par un transfert du territoire à un autre Etat ou à un nouvel Etat et la Recommandation 1201 préservera sa substance en cas de tels transferts ou de succession d'Etats, dans l'hypothèse - bien entendu- où les personnes en question continueront à être minoritaires. »

CDL-INF(1996)004, Avis sur l'interprétation de l'article 11 du projet de Protocole à la Convention européenne des Droits de l'Homme, annexé à la Recommandation 1201 de l'Assemblée parlementaire, § 3a.

« [...], la Commission estime que chaque minorité devrait avoir le droit de choisir librement sa propre dénomination sans ingérence aucune des autorités de l'Etat qui l'abrite. La solution retenue dans la Charte et dans la Loi fédérale, selon laquelle « *aux termes de la présente loi, tous les groupes de citoyens qui se considèrent ou se définissent eux-mêmes comme des peuples, des communautés nationales ou ethniques, des groupes nationaux ou ethniques, des nations ou des nationalités et qui remplissent les conditions prévues [paragraphe 1 du présent article] seront traités comme des minorités nationales* » semble être la plus adéquate et pourrait donc être adoptée également dans le présent projet de loi. Pour ce qui est de l'article 2 révisé, ainsi que du reste du projet de loi, ils devraient mentionner uniquement les « minorités nationales ». A cet égard la Commission présume qu'il n'est pas dans les intentions du Monténégro d'introduire une hiérarchie de catégories parmi les « minorités » du Monténégro et que, quelle que soit la terminologie employée dans le texte définitif, le statut juridique et l'ampleur de la protection garantie aux personnes concernées seront les mêmes. »

CDL-AD(2004)026, Avis sur le projet de loi révisé sur l'exercice des droits et libertés des minorités nationales et ethniques au Monténégro, § 30.

« Le chapitre V du projet de loi matérialise la dimension que l'on peut qualifier de collective de la protection accordée aux minorités nationales. La caractéristique principale d'un système d'autonomie culturelle est en effet d'aller au-delà de la simple reconnaissance de droits aux personnes appartenant à des minorités nationales. C'est ce que reflète l'article 57, paragraphe 1 du projet, qui définit l'autonomie culturelle comme le droit d'une communauté nationale à disposer de pouvoirs de décision sur les questions relatives à son identité culturelle, linguistique et religieuse, par l'intermédiaire de conseils nommés par ses membres.

La première partie du projet, en particulier les chapitres I et II, semble favoriser la protection des minorités nationales au moyen de droits individuels, même si l'article 20 mentionne en même temps l'existence de garanties culturelles pour les personnes appartenant à des minorités nationales et le droit des minorités nationales à disposer d'institutions culturelles publiques. Ce point est confirmé par l'utilisation fréquente de l'expression « personnes appartenant à des minorités nationales » lorsque des droits sont énoncés. Le projet de loi pourrait gagner en cohérence interne s'il indiquait plus clairement, en particulier dans les deux premiers chapitres, que son but est de combiner la protection individuelle avec la protection accordée au groupe. Cette seconde dimension apparaît de manière particulièrement claire dans le chapitre V du projet de loi avec le consentement contraignant qui doit être obtenu des Conseils des minorités nationales. La combinaison de la protection individuelle et de la protection collective et la manière dont elles s'articulent dans le projet de loi doivent faire l'objet d'une grande attention également en ce qui concerne la protection juridictionnelle (voir point F, paragraphe 39, cidessus).

Il est vrai que les principes internationaux en la matière font apparaître une nette préférence pour la protection des minorités au moyen de droits individuels, mais ils n'interdisent cependant pas l'adoption de moyens de protection collective<sup>20</sup>, en reconnaissant par exemple des droits au groupe, car de tels droits peuvent aussi être un moyen de garantir la participation des minorités à la vie publique. Il est un fait que seules les institutions culturelles peuvent, en coopération avec les pouvoirs publics, assurer la promotion et la sauvegarde de la culture historique et présente des minorités nationales. De plus, l'exercice de droits en communauté avec des tiers, et notamment des droits des personnes appartenant à des minorités nationales, est souvent une résultante de la liberté d'association. »

CDL-AD(2005)026, Avis sur le projet de loi sur le statut des minorités nationales vivant en Roumanie, §§60-62.

« Si toute personne appartenant à une minorité jouit de la quasi-totalité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'exercice de ces droits « en communauté avec d'autres », au travers notamment de la liberté d'association, est souvent indispensable pour permettre à la minorité de préserver et de développer son identité spécifique. C'est toutefois insuffisant : sans implication, quelle qu'elle soit, de la part de l'État, l'exercice des libertés fondamentales et des droits étendus des minorités par les membres d'une minorité - même en communauté avec d'autres - engendrerait probablement pour bon nombre de minorités des difficultés difficilement surmontables pour préserver leur identité.

[...]

Les droits des minorités ne doivent pas être considérés comme une catégorie distincte, ni interprétés ou analysés indépendamment des droits de l'homme. Ils sont bien plus une combinaison de droits de l'homme classiques (universels) - souvent exercés en communauté avec d'autres - et de droits/facilités étendus accordés aux minorités. Si les premiers peuvent à l'occasion imposer des obligations positives à l'État, les seconds nécessitent incontestablement et par nature une action concertée, cohérente et durable de la part de l'État pour offrir des opportunités adéquates et un éventail de droits et facilités linguistiques et autres. Il convient donc de porter une attention particulière à cet ensemble complexe de droits et d'obligations dans toute tentative de détermination, par l'emploi de critères pertinents, de la portée exacte de

l'action de l'État. »

CDL-AD(2007)001, Rapport sur les non-ressortissants et les droits des minorités, §§108, 130.

## VI. LE PRINCIPE DE NON-DISCRIMINATION

### a. Mesures positives – Discrimination positive

« L'adoption de mesures spéciales en faveur des minorités ou des personnes appartenant à des minorités et destinées à promouvoir une égalité entre elles et le reste de la population ou visant à tenir compte de leurs conditions spécifiques n'est pas considérée comme un acte de discrimination. »

CDL(1991)007, Proposal for a European Convention for the protection of minorities, Article 4, §2; (***pas de version française***) ; et reproduit dans la publication Collection science et technique de la démocratie n°9 (1994), "La protection des minorités", p. 10,)

« [...] la nature même des minorités implique que des mesures spécifiques soient prises en faveur des personnes qui en sont membres.

Par là même, la non-discrimination au sens de la proposition de Convention ne signifie pas une égalité formelle entre les personnes appartenant à la minorité et le reste de la population, mais plutôt une égalité matérielle. »

CDL(1991)008, Explanatory Report on the Proposal for a European Convention for the Protection of Minorities – (***pas de version française***) – repris dans "La protection des minorités", Collection Science and Technique de la démocratie, STD N°9, 1994, p. 24.

« 4.2 En outre, le paragraphe 2 de l'article 7, dont le champ d'application s'étend à tout le territoire national, contient la clause de non-discrimination qui apparaît comme la consécration de l'admissibilité de la discrimination positive:

*"Les Parties s'engagent à éliminer, si elles ne l'ont pas encore fait, toute distinction, exclusion, restriction ou préférence injustifiées portant sur la pratique d'une langue régionale ou minoritaire et ayant pour but de décourager ou de mettre en danger le maintien ou le développement de celle-ci".*

Toutefois, "l'adoption de mesures spéciales en faveur des langues régionales ou minoritaires [...] n'est pas considérée comme un acte de discrimination envers les locuteurs des langues plus répandues." Cette discrimination positive est la suite logique de l'objectif même de la Charte, visant à arrêter le déclin des langues régionales ou minoritaires et, si possible, de développer leur utilisation, afin de contribuer "au maintien et au développement des traditions et de la richesse culturelle de l'Europe" (cf. Préambule de la Charte). »

CDL-INF(1996)003, Avis sur les dispositions de la Charte européenne des Langues régionales ou minoritaires qui devraient être acceptées par tous les Etats contractants, §4.2.

« La participation des minorités à la vie publique est tout d'abord fondée sur la consécration du principe de l'égalité [...] Cependant, il ne suffit pas de consacrer le principe de l'égalité pour assurer une participation effective des minorités dans la vie publique. Une action spéciale en faveur de celles-ci peut s'avérer nécessaire [...] »

CDL-MIN(1998)001rev., Note de synthèse sur la participation des personnes appartenant à des minorités à la vie publique, Introduction..

« [...] l'obligation de ne recourir qu'à la langue majoritaire dans la sphère publique et le fait que l'enseignement soit donné dans cette langue ne constituent pas une discrimination, car les mesures en question conduisent à un traitement semblable de personnes se trouvant dans des situations différentes. En effet, ces mesures privent les personnes appartenant à une minorité de droits desquels les membres de la majorité bénéficient (droit de communiquer avec les autorités dans sa langue maternelle, droit à recevoir un enseignement de sa langue maternelle, voire dans sa langue maternelle). Dès lors, les mesures prises en faveur de l'usage des langues minoritaires dans la sphère publique ou dans l'enseignement doivent être considérées non pas comme des mesures positives, mais comme permettant d'assurer un traitement égal de situations différentes »

CDL-MIN(1998)001rev, Note de synthèse sur la participation des personnes appartenant à des minorités à la vie publique, §1.1.

« [...] le droit à la préservation de son existence ou au moins de sa différence culturelle, linguistique et religieuse. [...] Cela implique notamment l'obligation de l'Etat de financer l'enseignement de ou dans la langue minoritaire, l'emploi de la langue minoritaire dans l'administration publique<sup>13</sup>, et le financement par l'Etat d'organismes chargés de représenter et de promouvoir les intérêts des minorités. Lorsqu'elles se contentent de traiter le groupe minoritaire à égalité avec le groupe majoritaire, ces mesures n'ont pas de caractère "positif" et relèvent de l'interdiction des discriminations médiatees mentionnées au paragraphe précédent. Par contre, lorsqu'elles vont plus loin, par exemple par un soutien financier spécifique à certains organismes ou productions minoritaires, sans équivalent à l'égard du groupe minoritaire, il s'agit de véritables mesures positives. »

CDL-MIN(1998)001rev, Note de synthèse sur la participation des personnes appartenant à des minorités à la vie publique, §2.1.

« [...] La répartition proportionnelle des sièges entre des entités territoriales ou des listes de candidats ne peut ainsi être considérée comme une mesure positive, même si elle s'applique - entre autres - aux minorités. Il en va autrement de mesures visant à garantir une proportion déterminée de postes de la fonction publique aux personnes appartenant à des minorités. Dans ce cas, la répartition des postes entre la majorité et la ou les minorités d'une part, et leur attribution au sein de la majorité ou des minorités, sont en effet régies par des principes différents. »

CDL-MIN(1998)001rev, Note de synthèse sur la participation des personnes appartenant à des minorités à la vie publique, §2.2.

« Il en va autrement lorsqu'un traitement particulier des membres n'est pas lié à une caractéristique inhérente au groupe visé. Il est alors question d'*action positive* (au sens étroit), dite parfois "discrimination positive" (improprement, car le terme de "discrimination" doit se référer uniquement à des distinctions inadmissibles).

[...]

La différence de traitement, loin de violer l'égalité sous prétexte de la promouvoir, serait donc fondée sur un critère moralement justifié: la volonté de fournir une compensation aux victimes d'une discrimination. Cependant, cela pose le problème que des membres des minorités nationales qui n'ont subi aucun traitement défavorable vont bénéficier de ces mesures, alors que d'autres personnes, victimes d'une discrimination, pourraient en être exclues.

[...]

[...] le problème des minorités est une question de confiance réciproque entre la majorité et les minorités. Les mesures en faveur des minorités peuvent ainsi constituer un message adressé par la majorité aux minorités, indiquant qu'elle n'entend pas les tyranniser en raison de sa force numérique. »

CDL-MIN(1998)001rev, Note de synthèse sur la participation des personnes appartenant à des minorités à la vie publique, §2.3.

*Effective equality may require positive discrimination*

CDL-INF(2001)014 (*à la place du CDL(2000)79rev qui n'existe pas en français*)– Avis sur la loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales en Croatie, §6.

«[...] La Commission note avec satisfaction que l'article 3.5 du projet de loi précise clairement que l'application des droits des minorités garantis par la Constitution, la Convention-cadre, d'autres traités internationaux, la loi sur les minorités nationales et d'autres lois, ne seront pas considérés comme discriminatoires. Cela signifie que, même si ces droits constituent une forme de « discrimination positive », leur exercice est autorisé en dépit de la prohibition de la discrimination inscrite dans les instruments internationaux et nationaux. À ce titre, il convient de souligner que la « discrimination positive » n'est légitime que si, et dans la mesure où les mesures positives concernées sont nécessaires à l'instauration d'une égalité matérielle. C'est par conséquent le principe de proportionnalité qui devrait guider le pouvoir législatif et l'administration lorsqu'ils doivent déterminer quelles sont les mesures positives nécessaires. »

CDL-AD(2003)013, Avis sur le projet de loi portant modification de la loi sur les minorités nationales en Lituanie, §9.

« A cet égard, notre rapport s'attache principalement aux réalisations de l'un des derniers développements de l'action positive dans le domaine des règles électorales, à savoir les mécanismes en faveur de la participation des minorités nationales aux processus décisionnels. Cette participation ne s'applique pas uniquement à la réalisation des droits de l'homme en général, mais également à celle des droits propres aux minorités. Cela signifie que lorsque les membres de minorités nationales se présentent comme ressortissants d'un Etat dans la vie politique, ils sont parallèlement des citoyens ayant des besoins propres aux minorités.

L'action positive appliquée aux minorités nationales peut se définir comme le fait de conférer des avantages spéciaux à des individus en vertu de leur appartenance à un certain groupe minoritaire. Du point de vue individuel ou collectif, ce principe semble revêtir une importance capitale pour l'instauration d'une égalité *de facto* et non seulement *de jure*.

Toutefois, le principe de l'action positive est très souvent critiqué. Les arguments habituellement avancés sont que les mesures prises au titre d'une action positive aboutissent à une discrimination de la majorité. C'est la raison pour laquelle ces mesures doivent être proportionnelles aux besoins réels du groupe minoritaire concerné et viser à apporter les moyens de parvenir à l'égalité des chances. L'action positive doit être considérée comme un mécanisme qui n'instaure pas de privilèges en faveur des minorités mais qui leur attribue des droits effectifs dont les membres de la majorité bénéficient déjà.

[...]

[...] Suivant la définition retenue de l'action positive, nous pouvons parler de règles électorales relevant de l'action positive (mesures positives) si elles vont au-delà du principe de non-discrimination. Pour qu'une règle électorale (constitutionnelle ou législative) soit classée parmi les règles relevant de l'action positive, elle doit remplir les conditions suivantes :

- Attribuer aux minorités nationales (individuellement ou collectivement) des droits effectifs dont les membres de la majorité bénéficient déjà ;
- Les préférences établies par les règles électorales doivent seulement se limiter à l'instauration de l'égalité des chances en vue de la participation des minorités nationales aux processus décisionnels.

En théorie, les règles électorales relevant de l'action positive peuvent toucher tous les aspects du système électoral et de la législation électorale. Dans la pratique, diverses mesures sont appliquées dans les différents pays européens. Les mesures positives en matière électorale les plus fréquentes se retrouvent dans les domaines suivants :

- Le système électoral en général (système proportionnel ou mixte),
- Le droit de vote (double droit de vote et listes électorales spéciales),
- Le quorum,
- Les circonscriptions électorales (leur taille, leur forme et leur importance),
- Les sièges réservés,
- La représentation (surreprésentation),
- L'utilisation des langues des minorités nationales dans le processus électoral.

[...]

Les mesures positives en matière électorale posent d'autres questions juridiques. Cela prouve une nouvelle fois le caractère controversé de l'action positive en général. Toutefois, son fondement est sérieux et, s'appuyant sur cette base, des pays vont développer une grande diversité de mécanismes en fonction de leur tradition historique et juridique et de leur régime politique. C'est dans ce sens que le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise apporte quelques principes fondamentaux en vue de développer des mesures positives en matière électorale conformes à l'héritage électoral européen. Voici quelques-unes des mesures positives en matière électorale que nous avons retenues :

- a. Les partis de minorités nationales doivent être autorisés. Toutefois, la participation des minorités nationales dans les partis politiques n'est pas et ne doit pas être limitée aux partis dits ethniques.
- b. N'est pas contraire, en principe, à l'égalité du suffrage l'adoption de règles spécifiques garantissant aux minorités nationales des sièges réservés ou prévoyant une exception aux règles normales d'attribution des sièges (par exemple suppression du quorum) pour les partis de minorités nationales.
- c. Les candidats et les électeurs ne doivent pas être contraints d'indiquer leur appartenance à une minorité nationale.
- d. Les seuils électoraux (quorums) ne devraient pas affecter les chances des minorités nationales d'être représentées.
- e. Les circonscriptions électorales (leur nombre, leur taille et leur forme, leur nombre de sièges) peuvent être établies en vue de favoriser la participation des minorités aux processus décisionnels.

Les mesures positives en matière électorale, comme le montre l'expérience du Haut Commissaire de l'OSCE, sont particulièrement efficaces lorsqu'elles sont appliquées aux élections locales ; en outre, sur les territoires où les minorités nationales représentent une partie importante de la population, la délimitation des entités territoriales (circonscriptions électorales, municipalités), visant à empêcher la dispersion des membres d'une minorité nationale peut favoriser la représentation de minorités dans les assemblées élues, comme le souligne la Recommandation 43 sur l'autonomie territoriale et les minorités nationales du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

Les principes ci-dessus énoncés peuvent être la base du développement de cadres européens communs, sinon de normes relatives à l'action positive, en vue de la participation des minorités nationales aux processus décisionnels. »

CDL-AD(2005)009, Rapport sur les règles électorales et les actions positives en faveur de la participation des minorités nationales aux processus de décision dans les pays européens, §§9-11 ; 15-16 ; 68-70.

« L'article 15 de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la protection des minorités nationales stipule que « *les Parties s'engagent à créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles les concernant* ».

Les mesures positives en matière électorale constituent l'un des moyens d'établir la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales. Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise apporte quelques principes fondamentaux en vue de développer des mesures positives en matière électorale conformes à l'héritage électoral européen, dont notamment : les partis de minorités nationales doivent être autorisés, garantir des sièges réservés aux membres des minorités nationales, les seuils électoraux (quorums) ne devraient pas affecter les chances des minorités nationales d'être représentées, les circonscriptions électorales (leur nombre, leur taille et leur forme, leur nombre de sièges) peuvent être établies en vue de favoriser la participation des minorités aux processus décisionnels. »

CDL-AD(2005)011, Rapport sur l'abolition des restrictions au droit de vote aux élections législatives, §56,57.

« Bien que les droits de l'homme et les libertés fondamentales aient été conçus à l'origine pour imposer aux États l'obligation de ne pas interférer dans leur exercice (c'est-à-dire une obligation essentiellement négative), les interprétations subséquentes et notamment la jurisprudence de la CEDH ont déduit des obligations positives de la part des États : ces derniers ont désormais le devoir de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales contre les violations, même si celles-ci ne sont pas de leur fait. La Cour européenne des droits de l'homme, a également reconnu, dans divers contextes, la possibilité d'obligations positives de ce type, y compris dans les cas de personnes protégées en vertu d'instruments relatifs aux minorités.

[...]

De ce fait, une action organisée de l'État, visant à aider les minorités à préserver et développer les éléments essentiels de leur identité, est déterminante, voire recommandée par l'esprit et la lettre des normes internationales pertinentes, telles que la FCNM et la CELRM. Si le devoir de l'État d'engager des actions positives a prêté à l'origine à certaines controverses, il est aujourd'hui largement accepté en liaison avec l'article 27 du PIDCP, comme l'atteste le CDH lui-même et le corrobore la doctrine. La Déclaration de 1992 des Nations Unies sur des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques indique clairement que les droits qu'elle énonce nécessitent souvent une intervention de la part de l'État, consistant notamment à prendre des mesures de protection et à favoriser l'instauration de conditions propres à promouvoir leur identité, ainsi qu'une politique active et spécifique de l'État dans ce sens.

L'action positive est essentielle pour permettre aux personnes appartenant aux minorités d'affirmer leur identité propre, ce qui est l'objectif de tout régime de protection des minorités digne de ce nom. Les normes internationales imposent généralement des actions positives de ce type au travers de dispositions-programmes fixant les objectifs. Ces dispositions, qui ne sont en principe pas directement applicables, laissent aux États une importante marge d'appréciation dans la mise en oeuvre des objectifs qu'ils se sont fixés, leur permettant ainsi de tenir compte des circonstances particulières. »

CDL-AD(2007)001, Rapport sur les non-ressortissants et les droits des minorités, §§ 107, 109 and 131.

« Il paraît contestable que seules des « conditions de vie extrêmement défavorables » puissent justifier des mesures positives en faveur des minorités nationales qui ne soient considérées comme discriminatoires. »

CDL-AD(2007)004, Avis sur la Constitution de la République de Serbie, § 43.

« L'application des lois relatives aux actes de haine doit être mesurée afin d'éviter que des restrictions destinées à protéger les minorités contre les humiliations, l'extrémisme ou le racisme, aient pour effet pervers de museler l'opposition et les voix dissidentes, de réduire au silence les minorités, et de renforcer le discours et l'idéologie dominants dans la sphère politique, sociale et morale.

Une inquiétude qui peut paraître légitime, dans ce contexte, est que seuls bénéficieront d'une protection les croyances ou convictions religieuses de *certaines* groupes, du fait, par exemple, de leur appartenance à la majorité religieuse, à une puissante minorité religieuse, ou à une communauté religieuse reconnue comme telle [...]. »

CDL-AD(2008)026, Rapport sur les Relations entre liberté d'expression et liberté de religion: réglementation et répression du blasphème, de l'injure à caractère religieux et de l'incitation à la haine religieuse, §§ 58, 78.

« La liste des critères qui ne donnent pas droit à des « privilèges ou restrictions » a été élargie et englobe désormais le critère de l'« affiliation à une minorité ». Cela pourrait poser problème, puisque la protection des minorités, telle que prévue par le droit international, suppose l'acceptation de certaines formes de privilèges (usage de la langue maternelle ou écoles spéciales, par exemple). Il est important d'interpréter l'article 27 à la lumière de l'article 56, qui autorise l'usage des langues minoritaires. »

CDL-AD(2009)024, Avis sur le projet de loi portant modification de la Constitution de l'Ukraine, §20.

#### **b. Discrimination directe et indirecte**

« [...] Une première forme de discrimination indirecte résulte de mesures apparemment non discriminatoires, qui néanmoins frappent proportionnellement davantage les membres d'un groupe (in casu: une minorité nationale) ou sont proportionnellement plus favorables aux membres d'un autre groupe. [...]si elles répondent à un intérêt public prépondérant. Dans la négative, elles constituent des discriminations indirectes. »

CDL-MIN(1998)001rev, Note de synthèse sur la participation des personnes appartenant à des minorités à la vie publique, §1.2.

« [...] lorsqu'il s'agit d'apprécier si la condition de connaissance de la langue officielle [du pays] est ou non une forme de discrimination indirecte au détriment d'une minorité [dans l'accès à un poste dans l'administration publique], il faut d'abord *examiner* si la langue minoritaire ne bénéficie pas d'un statut de langue co-officielle, puis prendre en considération le degré de connaissance de la langue officielle requis, mais aussi la progressivité de mise en oeuvre de cette condition et l'application éventuelle de programmes d'action destinés à éviter que les personnes appartenant à des minorités soient évincées des postes de l'administration publique. Il est clair, par conséquent, que l'affirmation du principe de l'égalité, si importante soit-elle, ne suffit pas toujours pour protéger les droits des minorités. »

CDL-MIN(1998)001rev, Note de synthèse sur la participation des personnes appartenant à des minorités à la vie publique, §1.2 A.

« Les Etats sont tenus de respecter les accords internationaux relatifs aux droits de l'homme auxquels ils sont parties. En conséquence, dans l'exercice de leurs pouvoirs, ils doivent à tout moment respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales, et notamment l'interdiction de la discrimination, énoncée entre autres par la Charte des Nations Unies, la

Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention cadre.

En particulier, les Etats parties à la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « la Convention » ou CEDH) doivent garantir la jouissance sans discrimination des droits qui y sont énoncés à toutes les personnes relevant de leur juridiction. Un Etat est également responsable, aux termes de l'Article 1 de la Convention, de ses actes ayant des effets extraterritoriaux : tous les individus concernés, qu'ils soient étrangers ou nationaux, relèvent de sa juridiction.

Les législations et réglementations examinées ici visent à consentir un traitement préférentiel à certains individus, à savoir des citoyens étrangers ayant des origines nationales particulières. Elles créent donc des différences de traitement (entre ces individus et les citoyens de l'Etat-parent, entre ces individus et les autres citoyens de l'Etat de résidence, entre ces individus et les étrangers appartenant à d'autres minorités) qui peuvent constituer une discrimination – fondée sur des motifs essentiellement ethniques – et une violation du principe de non-discrimination souligné plus haut.

La discrimination doit être invoquée en rapport à un droit garanti par la Convention. Or tous les avantages accordés par les législations étudiées ici ne concernent pas, du moins à première vue, des droits garantis. Certaines clauses de la CEDH sont pertinentes : avant tout l'Article 2 du Premier protocole mais aussi les Articles 8 de la Convention et 1<sup>er</sup> du Premier protocole.

La jurisprudence de Strasbourg montre que le traitement différent de personnes dans des situations similaires n'est pas toujours interdit : il ne l'est pas lorsque la différence de traitement peut être justifiée de façon objective et raisonnable, compte tenu d'une marge d'appréciation. La justification doit être appréciée en relation avec les objectifs poursuivis (qui doivent être légitimes) et avec les conséquences des mesures adoptées, en tenant compte des principes généraux qui prévalent dans les sociétés démocratiques (le but légitime poursuivi et les moyens employés pour y parvenir doivent être raisonnablement proportionnels).

L'Article 14 interdit la discrimination entre individus fondée sur leur statut personnel. Il comporte une liste ouverte d'exemples de motifs de discrimination interdits, qui comprend la langue, la religion et l'origine nationale. A l'égard du fondement des différences de traitement aux termes des lois et réglementations examinées, la Commission estime que le fait qu'une partie de la population reçoive un traitement moins favorable parce qu'elle n'appartient pas à un groupe ethnique spécifique n'est pas, en lui-même, ni discriminatoire ni contraire aux principes du droit international. En réalité, les mesures visant un groupe ethnique particulier sont d'usage courant, par exemple dans les lois sur la citoyenneté. L'acceptabilité de ce critère dépend bien entendu du but poursuivi.

A cet égard, la Commission juge approprié de distinguer, en ce qui concerne la nature des avantages accordés par les lois examinées, entre ceux qui concernent l'éducation et la culture et les autres.

En ce qui concerne les premiers, le traitement différent peut se justifier par l'objectif légitime d'encourager les liens culturels de la population visée avec la population de l'Etat-parent. Néanmoins, pour être acceptables, les avantages accordés doivent être véritablement liés à la culture du pays, et proportionnés. La Commission considère par exemple que l'accord d'une bourse d'études sur des critères strictement ethniques, quelles que soient les études poursuivies par l'individu, se justifie difficilement.

Dans les domaines autres que l'éducation et la culture, la Commission considère qu'un traitement préférentiel peut être accordé uniquement dans des cas exceptionnels et quand il sert un objectif authentique de maintien des liens avec l'Etat-parent et est proportionné (par exemple lorsqu'il s'agit de l'accès à des avantages qui sont de toute façon disponibles pour des citoyens étrangers non originaires de l'Etat-parent). »

CDL-INF(2001)19, Rapport sur le traitement préférentiel des minorités nationales par leur Etat-parent, D.d.

«[...] on peut dire que la CEDH offre un mécanisme de protection puissant et efficace aux personnes appartenant à des minorités, ressortissants ou non- ressortissants, tant qu'est en jeu une violation des droits de l'homme classiques et des libertés fondamentales, en raison principalement de l'ingérence excessive d'un État. La CEDH a, par contre, produit des résultats très limités en terme d'interdiction de toute discrimination concernant l'obligation faite aux États de prendre des mesures spéciales au nom des minorités afin de compenser leur situation défavorisée et de vulnérabilité<sup>21</sup>. Cet état de fait peut s'expliquer par la limitation inhérente à l'Article 14 de la CEDH<sup>22</sup>, dont la violation doit être invoquée en corrélation avec un autre droit, de substance celui-là. La pratique découlant de la CEDH ne semble ainsi pas fournir d'exemples de décisions en faveur de la promotion de mesures spécifiques pour les groupes minoritaires, que ce soit dans le cadre de requêtes déposées par des ressortissants ou des non- ressortissants. Le Protocole additionnel n°12 à la CEDH, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2005, pourrait favoriser de nouveaux développements dans cette voie, bien que son rapport explicatif encourage une certaine prudence à cet égard.

[...]

Il ressort également clairement de la pratique de l'ACFC que l'État a le devoir de promouvoir l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel entre tous les groupes vivant sur son territoire, indépendamment de leur citoyenneté (Article 6 §1 de la FCNM) et a également comme tâche importante de *protéger* les minorités et leurs membres - y compris les nonressortissants - contre les menaces ou actes de discrimination (Article 6 § 2 de la FCNM), et notamment contre ceux perpétrés par d'autres individus ou groupes.

[...]

[...] le HCMN a insisté sur le caractère universel des droits de l'homme protégés au plan international, dans le sens notamment où ils doivent être garantis à quiconque sans discrimination au sein de la juridiction d'un État. Il a souligné que les droits des minorités font partie intégrante des droits de l'homme et que le principe d'égalité de traitement s'étend à la jouissance des droits des minorités. Bien sûr, pour arriver à une égalité pleine et entière, les droits des minorités doivent être assurés en plus des mesures non-discriminatoires.

[...]

[...] Dans des situations particulières, l'exigence de citoyenneté risque de produire des effets discriminatoires en excluant certains membres de groupes minoritaires qui souhaitent également préserver leur identité propre. A titre d'exemple, cette exigence risque de prêter à confusion en suggérant que les non-ressortissants ne sont pas habilités à jouir des droits et facilités existant pour les minorités. En réalité, les droits de l'homme sont universels et la plupart des droits étendus des minorités - notamment les droits linguistiques - déjà conférés à un groupe minoritaire ne devraient pas être refusés à certaines personnes au seul motif de leur citoyenneté. Une telle différenciation ne serait pas conforme aux principes d'égalité et de nondiscrimination.

[...]

Gardant à l'esprit la nécessité de respecter le principe d'égalité et l'interdiction de la discrimination, il est indispensable de fonder sur des critères objectifs toute décision de développement de mesures spéciales au bénéfice des minorités. [...]

[...]

C'est pourquoi les États ont le droit de demander que des critères objectifs différents soient remplis en fonction des droits et mesures en jeu. Ainsi, une série de critères attestant un lien fort et durable avec un territoire peut être justifiée s'il s'agit d'autoriser l'affichage d'indications topographiques bilingues, mais certainement pas avant de prendre des mesures de protection pour les personnes victimes d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence en raison de leur appartenance à une minorité. [...] »

CDL-AD(2007)001, Rapport sur les non-ressortissants et les droits des minorités, §§ 19, 40, 82, 129, 134 and 136

« Compte tenu de l'obligation d'égalité de traitement des personnes appartenant à des minorités nationales imposée par la convention-cadre, la Commission considère qu'il est préférable que la Constitution cite expressément les droits de ces personnes plutôt que de s'appuyer uniquement sur la règle générale de non-discrimination. »

CDL-AD(2008)009, Avis sur la Constitution de Bulgarie, §62.

« L'existence, dans un pays, d'un lien marqué entre une origine ethnique et un culte en particulier, comme c'est le cas en Arménie (98% de la population est d'origine arménienne et 90% des citoyens appartiennent à l'EAA), risque fort d'entraîner une discrimination à l'égard des autres religions. Pour parer à cette éventualité, il est particulièrement nécessaire de veiller à la protection du pluralisme religieux, qui est une composante essentielle de la démocratie.

La relation spéciale entre l'Etat et l'EAA est régie par la loi de la République d'Arménie sur les relations entre la République d'Arménie et l'Eglise apostolique arménienne (voir par. 9 ci-dessus). Compte tenu des privilèges expressément accordés à l'EAA dans ce texte de loi, il faudra veiller à ce qu'il soit prévu par ailleurs que l'Etat donnera tous les droits nécessaires aux autres religions. L'EAA est reconnue comme faisant partie de l'identité arménienne, mais le maintien de cette identité ne doit pas se traduire par la disparition des autres religions. »

CDL-AD(2009)036, Avis conjoint sur la loi modifiant et complétant la loi sur la liberté de conscience et les organisations religieuses et sur la loi modifiant le code pénal de la République d'Arménie, §§20, 21.

« Certaines mesures de caractère discriminatoire pour [les adeptes d'autres religions ou les non-croyants,] par exemple des mesures restreignant l'accès au service de l'Etat aux membres de la religion prédominante, leur accordant des privilèges économiques ou imposant des restrictions spéciales à la pratique d'autres religions, ne sont pas conformes à l'interdiction de la discrimination fondée sur la religion ou la croyance, ni à la garantie d'une protection égale énoncées à l'article 26 [du PIDCP]. Ce statut ne doit donc pas permettre de réprimer d'autres religions maintenant leur identité, ni d'opérer une discrimination ou de favoriser l'hostilité à leur égard. »

CDL-AD (2010)054, Avis conjoint intérimaire relatif à la loi modifiant et complétant la loi sur la liberté de conscience et les organisations religieuses et à la loi modifiant le code pénal, le code des infractions administratives et la loi sur les associations caritatives de la République d'Arménie, §26.

## VII. DROITS LINGUISTIQUES

« Les personnes appartenant à des minorités linguistiques ont le droit de se servir librement de leur langue, aussi bien en public qu'en privé.

Lorsqu'une minorité atteint un pourcentage substantiel de la population d'une région ou de la population totale, les personnes appartenant à cette minorité ont le droit, dans la mesure du possible, de s'adresser dans leur propre langue aux autorités politiques, administratives et judiciaires de cette région ou, le cas échéant, de l'Etat. Une obligation correspondante incombe à ces autorités. »

CDL(1991)007, Proposition pour une Convention européenne pour la protection des minorités, Articles 7-8; et reproduit dans la publication Collection science et technique de la démocratie n°9 (1994), "La protection des minorités", p ; 10, 1994.

« [...] la connaissance et la possibilité d'utiliser sa langue maternelle constituent l'essence de l'identité culturelle d'une minorité, c'est-à-dire qu'avec la perte de sa langue, celle-ci risque de perdre son identité et de s'acheminer vers sa disparition. »

CDL-INF(1996)003, Avis sur les dispositions de la Charte européenne des Langues régionales ou minoritaires qui devraient être acceptées par tous les Etats contractants, §1.

« Aux yeux de la Commission de Venise la question qui se pose n'est donc pas celle de savoir si des droits linguistiques doivent bénéficier d'une garantie collective au niveau européen - ce dont elle ne doute pas - mais d'étudier si la création d'un noyau dur à partir des dispositions de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires est une manière appropriée pour garantir ces droits. »

CDL-INF(1996)003, Avis sur les dispositions de la Charte européenne des Langues régionales ou minoritaires qui devraient être acceptées par tous les Etats contractants, §1.

« La Commission constate avec le Rapporteur de l'Assemblée une lacune certaine dans la Convention européenne des Droits de l'Homme quant à la protection spécifique des droits des minorités linguistiques. Quand bien même l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 2 du Protocole additionnel permet d'accorder une certaine protection en la matière (cf. Cour eur. D.H. arrêt dans l'affaire linguistique belge, jugement au fond le 27 juin 1968, série A n°6), aucune liberté linguistique en tant que telle n'est explicitement garantie dans la Convention ; par ailleurs, la jurisprudence des organes de la Convention ne semble pas indiquer que de tels droits pourraient être déduits de la liberté d'expression (article 10; voir toutefois, l'affaire "Sadik Ahmet c. Grèce", actuellement pendante devant la Cour), de la liberté de pensée et de conscience (article 9), ou de l'article 3 du Protocole n°1 ( cf. l'affaire "Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique" du 2 mars 1987, série A n°113). »

CDL-INF(1996)003, Avis sur les dispositions de la Charte européenne des Langues régionales ou minoritaires qui devraient être acceptées par tous les Etats contractants, §1.

« La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires est destinée à protéger et à promouvoir les langues régionales ou minoritaires en tant que composante menacée du patrimoine culturel européen. C'est pourquoi, l'accent est mis sur la dimension culturelle et l'emploi de ces langues dans plusieurs aspects de la vie tels que l'enseignement (article 8), la justice (article 9), les relations avec les autorités administratives (article 10), les médias (article 11), les activités et équipements culturels (article 12), la vie économique et sociale (article 13) et les échanges transfrontaliers (article 14). »

CDL-INF(1996)003, Avis sur les dispositions de la Charte européenne des Langues régionales ou minoritaires qui devraient être acceptées par tous les Etats contractants, §2.

« La Charte ne vise pas la création de droits individuels ou collectifs en faveur des personnes pratiquant les langues régionales ou minoritaires dans un Etat. Elle s'efforce de sauvegarder "la valeur de l'interculturel et du plurilinguisme" comme étant "une contribution importante à la construction d'une Europe fondée sur les principes de la démocratie et de la diversité culturelle", mais toujours "dans le cadre de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale" (cf. le Préambule de la Charte ainsi que le paragraphe 10 et ss. du rapport explicatif). [...]»

CDL-INF(1996)003, Avis sur les dispositions de la Charte européenne des Langues régionales ou minoritaires qui devraient être acceptées par tous les Etats contractants, §2.

« [...] la définition des langues régionales ou minoritaires telle que donnée par la Charte dans son article 1.a), (i), ne comprend que des langues historiques parlées traditionnellement sur le territoire d'un Etat par ses ressortissants, et différente(s) de la ou les langue(s) officielle(s) de l'Etat, en faisant abstraction des langues des migrants et des dialectes (article 1.a), (ii). »

CDL-INF(1996)003, Avis sur les dispositions de la Charte européenne des Langues régionales ou minoritaires qui devraient être acceptées par tous les Etats contractants, §2.

« [...] l'obligation de ne recourir qu'à la langue majoritaire dans la sphère publique et le fait que l'enseignement soit donné dans cette langue ne constituent pas une discrimination, car les mesures en question conduisent à un traitement semblable de personnes se trouvant dans des situations différentes. En effet, ces mesures privent les personnes appartenant à une minorité de droits desquels les membres de la majorité bénéficient (droit de communiquer avec les autorités dans sa langue maternelle, droit à recevoir un enseignement de sa langue maternelle, voire dans sa langue maternelle). Dès lors, les mesures prises en faveur de l'usage des langues minoritaires dans la sphère publique ou dans l'enseignement doivent être considérées non pas comme des mesures positives, mais comme permettant d'assurer un traitement égal de situations différentes. »

CDL-MIN(1998)001rev, Note de synthèse sur la participation des personnes appartenant à des minorités à la vie publique, §1.1.

« La garantie matérielle du droit de préserver sa spécificité culturelle, linguistique ou religieuse, voire son existence, figure parmi les droits les plus importants pour les minorités.

[...] Cela implique notamment l'obligation de l'Etat de financer l'enseignement de ou dans la langue minoritaire, l'emploi de la langue minoritaire dans l'administration publique<sup>13</sup>, et le financement par l'Etat d'organismes chargés de représenter et de promouvoir les intérêts des minorités. »

CDL-MIN(1998)001rev, Note de synthèse sur la participation des personnes appartenant à des minorités à la vie publique, §2 ;1.

«[...] les personnes appartenant à une minorité nationale auront le droit d'utiliser leur langue minoritaire librement et sans entrave, en privé comme en public, oralement et par écrit. Si ce droit comme tel ne nécessite pas que soit adoptée une législation spécifique, les critères qui permettent à une personne appartenant à une minorité de l'exercer dans ses rapports avec l'administration publique ne sont pas clairement énoncés. En outre, le paragraphe 1 introduit une restriction importante au droit d'utiliser la langue minoritaire puisqu'il prévoit qu'il sera accordé « sans préjudice des dispositions des lois régissant l'utilisation de la langue d'État dans la vie publique de la Lituanie ». Une restriction comparable (« dans le respect de la prééminence du droit ») se trouve également au troisième paragraphe concernant le droit d'afficher des enseignes et des inscriptions publiques dans la langue minoritaire, ainsi que dans l'article 8.1 relatif à l'établissement et à la gestion des écoles («dans le respect de la prééminence du droit»).

Les personnes appartenant aux minorités nationales auront également le droit de recevoir des informations de l'administration publique dans une langue minoritaire ou dans une langue « acceptable pour les deux parties ». Vu l'importance du droit des personnes appartenant à une minorité nationale d'utiliser leur langue maternelle dans leurs rapports avec les autorités administratives, cette disposition soulève des préoccupations quant à la volonté de l'État d'assurer la présence de fonctionnaires capables de fournir des informations dans la langue minoritaire. De plus, l'exercice effectif du droit de recevoir des informations est laissé à la discrétion des fonctionnaires qui donneront les informations demandées «autant que possible» dans la langue minoritaire ou dans une langue « acceptable pour les deux parties » (article 6.2).

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit d'utiliser une langue minoritaire, la Commission recommande que le projet de loi et la législation régissant l'utilisation d'une langue minoritaire, en particulier dans les rapports avec l'administration publique, comportent des dispositions prévoyant :

- a) les critères précis et les lignes directrices permettant de déterminer quelles sont les « aires habitées en nombre substantiel par des personnes appartenant à une minorité nationale » où ces personnes peuvent s'adresser à l'administration publique dans leur langue maternelle, ou afficher des enseignes et des inscriptions publiques dans la langue minoritaire ;
- b) la procédure administrative à suivre par les personnes souhaitant présenter des demandes écrites dans la langue minoritaire ; et
- c) les conditions précises permettant d'afficher des enseignes et des inscriptions publiques dans la langue minoritaire.

La Commission note également l'absence du droit d'indiquer les noms de lieux dans la langue minoritaire dans les aires traditionnellement habitées en nombre substantiel par des minorités.»

CDL-AD(2003)013, Avis sur le projet de loi portant modification de la loi sur les minorités nationales en Lituanie, §§14-17.

« Le droit d'utiliser sa propre langue dans les relations avec les administrations constitue l'un des droits essentiels. La formulation de l'article 8 du premier projet de loi semble préférable à celle de l'article 16 du deuxième projet de loi. Cependant, les dispositions en question demandent à être précisées. Il faudrait, en tous cas, préciser que les « administrations » en question comprennent la justice.

Cependant, la condition quantitative (« quand les membres des minorités nationales constituent *la plus grande partie* de la population») paraît trop restrictive. Il convient de rappeler que, récemment, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a fait référence à la nécessité d'accorder une attention particulière à « la libre pratique des langues des minorités nationales dans les aires géographiques *d'implantation substantielle de ces minorités*» (voir Recommandation 1623 (2003), point 11 v.). Cette question doit être traitée en détail par la législation secondaire mais il convient que la présente loi donne une ligne directrice précise. »

CDL-AD(2004)013, Avis sur deux projets de loi modifiant la loi sur les minorités nationales en Ukraine, §§37, 38

« L'emploi de la langue maternelle est limité aux relations avec les autorités locales et aux actes officiels de ces autorités dans les secteurs géographiques *où la majorité de la population appartient à une minorité nationale distincte* (Article 20 du projet). Ce critère est trop étroit. La Recommandation 1201 (1993) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe parle dans son article 7 (3) des « aires géographiques d'implantation substantielle de ces minorités » (voir également l'article 10 (2) de la Convention Cadre).

[...]

[...]L'emploi de la langue minoritaire devrait être prévu également pour les contacts avec les organes régionaux. La mesure dans laquelle cette idée peut être réalisée en Ukraine dépendra évidemment de la structure territoriale/administrative de l'état. »

CDL-AD(2004)022, Avis sur la dernière version du projet de loi modifiant la loi relative aux minorités nationales en Ukraine, §§12, 14.

« Le droit d'utiliser librement une langue minoritaire dans les communications officielles est l'un des droits les plus importants pour la préservation de l'identité d'une minorité. Dans ce domaine le projet de loi va plus loin que les normes européennes. La disposition de l'article 14 § 2 aux

termes de laquelle, dans les communes où la population appartenant à une minorité nationale représente 5 % du nombre d'habitants, la langue de cette minorité est officiellement employée mérite d'être saluée. On notera, toutefois, que la possibilité de reconnaître comme langue officielle une ou plusieurs langues minoritaires n'est pas prévue par la Charte. [...]».

CDL-AD(2004)026, Avis sur le projet de loi révisé sur l'exercice des droits et libertés des minorités nationales et ethniques au Monténégro, § 41.

« La Commission se félicite de voir que les autorités ukrainiennes sont prêtes à garantir le droit à l'éducation et à l'instruction dans la langue maternelle des personnes, le droit d'utiliser CDL-AD(2004)036 - 8 - cette langue dans la vie privée et publique, que ce soit pour communiquer oralement ou par écrit, le droit de créer des établissements d'enseignement privés (article 13) et ainsi que d'assurer les conditions nécessaires à l'enseignement et à l'apprentissage de la langue (article 14).

On ne sait toutefois pas clairement qui est « le peuple autochtone *concerné* » mentionné au paragraphe 1 de l'article 14 ni qui sont les bénéficiaires des droits énoncés à l'article 13. Le texte devrait être modifié pour préciser qu'aucune distinction inappropriée n'est sous-entendue.

Le deuxième paragraphe de l'article 14 porte sur l'usage de la langue des peuples autochtones « concernés » par les autorités locales dans le cadre de procédures légales, parallèlement à la langue de l'Etat. Cet usage semble toutefois relativement restrictif. Premièrement, d'après le projet de loi, les autorités locales *peuvent* employer la langue du peuple autochtone mais ne sont pas tenues de le faire, en d'autres termes la disposition n'offre aucune garantie juridique. Deuxièmement, elles sont autorisées à le faire uniquement si dans la municipalité concernée les peuples autochtones constituent la majorité de la population. Par rapport aux règles concernant l'usage des langues des minorités nationales dans la vie publique, l'obligation d'être majoritaire semblerait trop stricte. »

CDL-AD(2004)036, CDL-AD(2004)036, Avis sur le proje de loi sur les peuples autochtones d'Ukraine, §§ 38-40

« Au chapitre II du projet de loi, la section 5 contient plusieurs dispositions régissant « l'emploi de la langue maternelle ». L'article 31 prévoit ainsi le droit d'utiliser des langues minoritaires à des fins publiques dans les « unités administratives territoriales où les citoyens appartenant à une minorité nationale représentent un pourcentage significatif de la population, dans le respect des dispositions de la loi n°215/2001 sur l'admini stration publique locale.

La signification exacte du terme « pourcentage significatif », qui est en soi une notion trop vague, revêt une importance capitale pour l'application de cet article et d'autres articles (voir article 37), si bien qu'il est nécessaire de donner des orientations suffisamment claires aux autorités et aux intéressés<sup>5</sup>. Il est donc essentiel que l'article 31 renvoie explicitement à la loi n° 215/2001 sur l'administration publique locale, laquelle indique un seuil de 20 % qui pourra également s'appliquer dans le cadre du projet de loi sur le statut des minorités nationales. Cela représentera une mesure tout à fait positive et conforme aux normes internationales.

La Commission comprend le souci des auteurs qui ont préféré ne pas réitérer le chiffre de 20 % dans l'article 31 du projet de loi afin d'éviter de rouvrir le débat politique sur ce seuil. Elle note toutefois que la mention d'un « pourcentage significatif » n'est pas utilisée de manière systématique dans les articles 31 à 38. En conséquence, et sauf indication contraire, les articles exempts de la mention, tels que l'article 34, paragraphe 2 (droit de contracter mariage dans une langue minoritaire), ne devraient pas être soumis au seuil établi par la loi n°215/2001 sur l'administration publique locale. Dans de tels cas, il peut être utile d'inclure d'autres critères dans le projet de loi car on imagine difficilement que ces droits linguistiques soient applicables sans aucune limitation dans la pratique.

Dans la section 5, le projet de loi utilise fréquemment les expressions « dans les conditions de la loi » (voir article 32), « conformément à la loi » (voir article 34, paragraphe 1) ou « conformément aux dispositions légales en vigueur » (voir article 36, paragraphe 1). Ces références, qui ne sont pas précisées davantage, rendent extrêmement difficile aux intéressés de savoir quelles sont les conditions supplémentaires à l'utilisation publique de langues minoritaires dans différents contextes tels que les procédures devant les tribunaux ou la - 9 - CDL-AD(2005)026 publication de documents normatifs par les autorités publiques centrales. Afin de remédier à cette insécurité juridique, il convient donc d'inclure dans le projet de loi, ou au moins dans un exposé des motifs, des références plus précises aux lois pertinentes (voir commentaires correspondants relatifs au point C, paragraphe 14, ci-dessus).

En ce qui concerne les moyens de rendre l'utilisation publique des langues minoritaires effective en pratique, le projet de loi prévoit la nécessité d'assurer la formation linguistique des agents de la fonction publique concernés et prévoit la possibilité de faire appel à des traducteurs assermentés (article 36, paragraphe 1). Toutefois, le projet n'indique pas quelle solution doit prévaloir dans quelles circonstances. Le choix est-il laissé à la discrétion des autorités ? Dépend-il de la proportion de personnes appartenant à des minorités nationales parmi les habitants de l'unité administrative-territoriale concernée ? Faut-il tenir compte des moyens financiers dont disposent les autorités ? La Commission propose que le projet de loi soit complété afin de clarifier ces questions importantes.

La Commission estime qu'il est difficilement justifiable de réserver les droits linguistiques mentionnés à la section 5 aux seuls ressortissants, c'est-à-dire sans les accorder également aux non-ressortissants (voir commentaires correspondants au point D, paragraphes 24-30, ci-dessus). Les non-ressortissants peuvent en effet parler certaines langues minoritaires déjà protégées par le projet de loi. Ainsi, pour les personnes appartenant à une minorité nationale qui résident en Roumanie mais ne bénéficient pas (encore) du lien privilégié de la citoyenneté, l'enregistrement du nom et du nom de famille dans la langue minoritaire apparaît comme important (voir article 33). De même, une distinction entre les ressortissants et les non-ressortissants semblerait inadéquate et même problématique, dans la pratique, en ce qui concerne la situation linguistique de détenus (article 35) ou de patients dans des centres et établissements de santé (article 37). S'agissant de cette dernière disposition, il semblerait également étrange de ne pas prendre en considération les résidents qui estiment appartenir à une minorité nationale reconnue mais n'ont pas encore la citoyenneté roumaine lorsqu'il s'agit de déterminer si la condition d'un « pourcentage significatif » est remplie. »

CDL-AD(2005)026, Avis sur le projet de loi sur le statut des minorités nationales vivant en Roumanie, §§ 31-36.)

« Selon la définition énoncée à l'Article 1 (a) de la CELRM, l'expression « langues régionales ou minoritaires » n'inclut pas les langues des migrants. Le terme « migrants » s'applique en principe aux personnes d'origine étrangère qui ne sont pas ressortissantes d'un État adhérent. La question de savoir si les non-ressortissants peuvent également bénéficier des mesures de protection de la langue régionale ou minoritaire reste néanmoins difficile à régler : il semble délicat d'établir dans la pratique une distinction entre les ressortissants et les non-ressortissants parlant la même langue pour interdire à ces derniers, mais pas aux premiers, l'usage de leur langue dans certains contextes.

[...]

Au vu de ce qui précède, il semble en principe admissible que les droits et facilités linguistiques soient soumis à des limitations territoriales - couplées à une exigence en terme de durée de présence. Ces limitations devraient néanmoins reposer sur des critères objectifs et raisonnables. A titre d'exemple, les États peuvent vérifier la présence traditionnelle d'une minorité dans une région donnée en recourant notamment aux résultats des recensements, étant entendu que dans ce cas, il ne suffit pas de prendre en compte les résultats les plus récents, mais ceux établis sur une période plus longue<sup>133</sup>. Par ailleurs, la désignation de certaines zones aux fins d'appliquer les dispositions concernant les « régions minoritaires » ne doit pas être trop rigide et exclure la possibilité d'une application plus souple dans des cas individuels qui le justifient<sup>134</sup>. En recourant à des limitations territoriales, il est

essentiel de veiller à ce que les membres des minorités ne perdent pas leur statut – et par voie de conséquence toute protection – lorsqu'ils décident de s'installer en dehors de leur aire d'implantation traditionnelle. Il conviendrait de ce fait d'accepter la réduction de l'éventail des droits et facilités mis à leur disposition, à condition que les autorités garantissent la satisfaction des besoins spécifiques de ces personnes vivant en-dehors de leur zone d'implantation traditionnelle.

[...]

Il convient de souligner toutefois qu'une exigence complémentaire telle qu'un critère de citoyenneté a souvent été critiquée dans le même contexte par divers organes internationaux qui le jugeaient déraisonnable ou susceptible de mener dans certains cas à des exclusions arbitraires<sup>141</sup>. La Commission de Venise elle-même a déjà estimé discutabile le fait de restreindre aux seuls citoyens certains droits culturels ou linguistiques et a souligné à cet égard CDL-AD(2007)001 - 38 - l'exclusion des non-ressortissants d'un système d'autonomie culturelle et des associations de promotion et de protection de l'identité des minorités.

[...]

La relation entre la citoyenneté et d'autres critères n'est pas établie de manière définitive. L'emploi d'autres critères peut sembler préférable dans certains domaines tels que les droits linguistiques étendus, en ce qui concerne notamment l'éducation et l'emploi des langues minoritaires dans la sphère publique. Le recours à d'autres critères s'avère également plus approprié dans certains contextes nationaux comme la succession d'État résultant de la dissolution d'unités plus larges. Par contre, l'usage du critère de la citoyenneté reste admissible - voire même plus adapté - dans quelques contextes précis, lorsqu'ils concernent par exemple certains droits politiques et l'accès à des fonctions publiques particulières. »

CDL-AD(2007)001, Rapport sur les non-ressortissants et les droits des minorités, §§ 62, 115, 120, 142.

« A l'issue de ce tour d'horizon, la Commission de Venise tient à souligner que l'Etat a parfaitement le droit de promouvoir la connaissance et l'usage de la langue officielle et de veiller à sa protection<sup>35</sup>, même s'il est plus fréquent que l'Etat réglemente et protège l'utilisation des langues minoritaires.

Tout d'abord, la protection et la promotion de la langue officielle peuvent répondre à un besoin d'ordre public, car l'emploi de la langue d'Etat permet aux pouvoirs publics d'avoir accès à des communications et documents officiels qui sont indispensables à l'exercice de la mission de service public. CDL-AD(2010)035 - 10 - 42. La protection de la langue d'Etat revêt une importance particulière pour un nouvel Etat dans lequel les minorités linguistiques représentent un pourcentage élevé de la population, comme c'est le cas en République slovaque. La promotion de la langue d'Etat garantit le développement de l'identité collective mais permet en outre aux différents groupes de population de communiquer entre eux. La possibilité offerte aux citoyens d'employer la langue officielle sur tout le territoire national peut également viser à éviter qu'ils soient victimes de discrimination dans la jouissance de leurs droits fondamentaux dans les aires géographiques où les personnes appartenant à des minorités nationales sont majoritaires.

La connaissance de la langue officielle est également importante pour les personnes appartenant à des minorités nationales. Comme l'indique le rapport explicatif sur les dispositions de la Convention-cadre (commentaires sur l'article 14 paragraphe 3), « *la connaissance de la langue officielle est [...] un facteur de cohésion sociale et d'intégration* ». Le Comité consultatif a par ailleurs reconnu que la protection de la langue d'Etat constitue un but légitime .

Le préambule de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires souligne que « la protection et l'encouragement des langues régionales ou minoritaires ne devraient pas se faire au détriment des langues officielles et de la nécessité de les apprendre » mais « dans le cadre de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale ».

La promotion de la connaissance de la langue officielle de l'Etat va également dans l'intérêt public légitime des personnes appartenant à une minorité nationale de ne pas être confinées dans des aires géographiques spécifiques où est parlée la langue de cette minorité. Dans la perspective d'un développement professionnel et personnel, il est important de bénéficier de la possibilité réelle de se déplacer et de s'établir dans le lieu de son choix sur le territoire de l'Etat.

[...]

Le statut particulier légitime d'une langue officielle et son potentiel en matière d'unification ne dispensent toutefois pas l'Etat de son obligation de respecter les dispositions des conventions internationales relatives à la protection des minorités nationales, notamment les articles 5 et 10 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Comme l'a souligné à juste titre le Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, il est crucial de parvenir à un juste équilibre entre la promotion de la langue d'Etat et la protection des droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités nationales<sup>40</sup>. Cela signifie notamment que les mesures adoptées ne devraient pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but légitime poursuivi. Il convient également de noter, à ce sujet, que la langue d'Etat a l'avantage d'être parlée par la majorité des personnes vivant sur le territoire national.

[...]

L'obligation d'utiliser le slovaque dans les zones où les minorités nationales n'atteignent pas le seuil de 20% peut par conséquent poser problème. Comme cela a été noté<sup>43</sup>, le fait de limiter la possibilité d'employer une langue régionale ou minoritaire dans les rapports avec les pouvoirs publics aux seules zones dont 20% de la population appartient à la minorité concernée équivaut à une réserve territoriale, incompatible avec la Charte. Bien que la Charte n'instaure pas un droit général pour les locuteurs de langues régionales ou minoritaires d'exiger la possibilité d'utiliser leur langue dans leurs rapports avec les pouvoirs publics, elle oblige l'Etat à adopter une attitude positive à l'égard de la pratique d'une langue régionale ou minoritaire dans les rapports avec l'administration et les services publics lorsque cela est possible, sans contraintes excessives de la part des pouvoirs publics.

[...]

En conclusion, la Commission de Venise considère que les pouvoirs publics (article 3.1) et leurs agents, fonctionnaires et représentants ne devraient avoir l'obligation d'employer la langue d'Etat dans le cadre de leurs fonctions que si cela ne porte pas atteinte aux droits linguistiques dont les particuliers peuvent se prévaloir au titre de règles particulières ou de traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et à la protection des minorités nationales (en particulier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires), par conséquent indépendamment du critère fixant un seuil de 20%.

[...]

Il convient de trouver un équilibre entre la protection et la promotion de la langue d'Etat et la protection et la promotion des droits linguistiques des membres des minorités nationales. Ces droits sont garantis et protégés à la fois au niveau international et national. Le droit de la majorité de la population de parler la langue d'Etat et le droit des membres des minorités d'utiliser leur langue minoritaire sont compatibles et peuvent coexister sans conflit, à la condition que la majorité adopte une approche positive vis-à-vis des minorités, et inversement. L'obligation d'utiliser la langue d'Etat devrait se limiter aux situations où l'ordre public l'exige réellement, en appliquant un lien de proportionnalité raisonnable. Notons à cet égard que l'exigence d'ordre public peut dépendre de l'attitude des minorités nationales. Dans les autres cas où l'Etat juge nécessaire, approprié ou souhaitable de garantir l'emploi de la langue d'Etat en plus des langues minoritaires, il devrait garantir les services et les moyens financiers adéquats. »

CDL-AD(2010)035, Avis relatif à la loi sur la langue d'Etat de la République slovaque, §§ 40-45, 47, 53, 57, 134.)

« Il importe que les autorités ukrainiennes veillent à ce que ces garanties soient accordées à la langue russe et aux autres langues régionales et minoritaires, conformément à la Constitution ukrainienne et aux obligations internationales de l'Ukraine. L'établissement de garanties claires, stables et cohérentes en la matière passe tout d'abord par une approche globale et inclusive,

ce qui suppose de procéder à un examen général de la législation pertinente, et notamment de la loi relative à la protection des minorités nationales et des divers textes sectoriels.

Parallèlement, tout en étant consciente de la complexité de la situation linguistique en Ukraine, notamment dans le contexte particulier né de la dissolution d'un État autrefois plus vaste et multiethnique, la Commission estime que la protection préférentielle du russe en général pourrait être contestable du point de vue juridique et faire naître des tensions excessives au sein de la société ukrainienne. Dès lors que l'usage du russe est déjà une réalité quotidienne et que le russe est employé par des personnes qui se considèrent comme des Ukrainiens et dont l'identité linguistique est l'ukrainien, un tel degré de protection préférentielle est inutile et serait préjudiciable aux mesures prises pour renforcer la qualité de langue nationale reconnue à l'ukrainien.

[...]

Les conventions internationales relatives aux droits de l'homme et à la protection des minorités, comme la Convention-cadre et la Charte des langues, n'imposent aucune obligation précise aux États membres pour la reconnaissance de la protection d'une langue officielle ou nationale et ne fixent pas plus expressément de limite à la protection des droits des minorités. Il a néanmoins toujours été admis que ces conventions supposaient que les États membres parviennent à un juste équilibre entre, d'une part, la protection des droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales et, d'autre part, le maintien de la cohésion entre les différents groupes linguistiques du pays. Or la langue nationale peut être d'une importance capitale pour réaliser ce dernier objectif.

[...]

La Commission de Venise estime que la présence de garanties judiciaires adéquates est indispensable pour assurer la préservation effective de l'équilibre précité, sur la base d'une politique linguistique à long terme, stable, durable et clairement définie. Elle observe et déplore que le projet de loi ne traduise pas cette politique linguistique à long terme de l'Ukraine et qu'il n'apporte aucune solution viable aux principales difficultés auxquelles l'Ukraine est confrontée dans ce domaine.

[...]

La Commission de Venise reconnaît que la Convention-cadre et la Charte des langues n'imposent pas aux pouvoirs publics d'accorder une protection identique à chaque groupe minoritaire. Elle considère néanmoins que le législateur ukrainien devrait profiter de l'occasion de l'élaboration d'une « loi relative aux langues parlées en Ukraine » pour réexaminer la situation linguistique générale des minorités en Ukraine. En privilégiant le russe, le projet de loi actuel procède à une réforme de la réglementation linguistique sans tenir compte des autres minorités. La Commission de Venise souscrit par conséquent à la recommandation formulée par le haut-commissaire pour les minorités nationales, qui suggère aux autorités ukrainiennes d'entreprendre une modernisation générale du cadre juridique de la protection des minorités, en y intégrant l'usage des langues minoritaires.

[...]

La Commission de Venise considère que les autorités ukrainiennes devraient définir des solutions législatives plus adéquates pour réaffirmer la prééminence de l'ukrainien en sa qualité d'unique langue nationale, prendre des mesures de protection dans les domaines où l'ukrainien doit continuer à se développer et parvenir ainsi à un juste équilibre entre, d'une part, la protection des droits des minorités et, d'autre part, le maintien du rôle d'outil d'intégration sociale dévolu à la langue nationale. Dans l'intervalle, il convient de prévoir des garanties légales claires et durables pour la protection des personnes appartenant aux minorités nationales et de leurs langues régionales ou minoritaires, qui soient conformes à la Constitution et aux normes internationales pertinentes. »

## A. Education

« [...] La Commission suggère cependant, lorsque l'Etat n'est pas en mesure de pourvoir à un enseignement dans la langue maternelle des élèves, de permettre à ces derniers de fréquenter des écoles privées. [...] »

CDL(1991)20rev, Avis sur le projet de Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, §9.

« La Commission de Venise a déjà défini, dans sa proposition pour une Convention européenne pour la protection des minorités, les principes qui doivent être appliqués et les droits qui doivent être garantis en matière de protection des minorités linguistiques. Selon les articles 7, 8 et 9 de sa proposition, les personnages appartenant à une minorité ont le droit de se servir librement de leur langue, en public et en privé; lorsqu'une minorité atteint un pourcentage substantiel de la population d'une région ou de la population totale, les personnes appartenant à cette minorité doivent pouvoir s'adresser, dans la mesure du possible, dans leur propre langue aux autorités politiques, administratives et judiciaires de cette région; par ailleurs, dans les écoles publiques, l'enseignement obligatoire comporte, pour les élèves appartenant à cette minorité, l'étude de leur langue maternelle. La Commission a reconnu que la garantie de l'enseignement de la langue maternelle constitue pour un groupe minoritaire la clé de voûte de la sauvegarde et de la promotion de sa langue. »

CDL-INF(1996)003, Avis sur les dispositions de la Charte européenne des Langues régionales ou minoritaires qui devraient être acceptées par tous les Etats contractants, §1.

« [...], la Commission de Venise attire l'attention sur l'importante question de la mise en place d'établissements qui dispensent un enseignement dans les langues minoritaires. En vertu de la législation en vigueur, les autorités locales sont compétentes pour apprécier la nécessité de créer et de conserver ces établissements scolaires minoritaires. La Commission de Venise estime qu'il serait bienvenu, afin de renforcer la sécurité juridique de l'ensemble des minorités et de la majorité de la population, que la loi précise, d'une part, le nombre de demandes nécessaires pour garantir l'existence d'un droit opposable à la création et au maintien des établissements scolaires et, d'autre part, la procédure de prise de décision en la matière.

[...] La Commission de Venise souhaite souligner une fois de plus qu'il est essentiel, pour garantir l'existence de réelles possibilités d'enseignement dans les langues minoritaires, de définir en la matière des critères précis et des procédures claires, conformes aux normes applicables et qui prennent compte des besoins existants. »

CDL-AD(2011)008, Avis sur le projet de loi relative aux langues parlées en Ukraine, §§ 95-96.

## VIII. LIBERTE DE REUNION PACIFIQUE

«Freedom of peaceful assembly is a fundamental human right which can be enjoyed and exercised by individuals and groups, unregistered associations, legal entities and corporate bodies. Assemblies may serve many purposes, including the expression of diverse, unpopular or minority opinions. It can be an important strand in the maintenance and development of culture, and in the preservation of minority identities. The protection of the freedom to peacefully assemble is crucial to creating a tolerant and pluralist society in which groups with different beliefs, practices, or policies can exist peacefully together.

[...]

Freedom of peaceful assembly is to be enjoyed equally by everyone. In regulating freedom of assembly, the relevant authorities must not discriminate against any individual or group on any ground. The freedom to organise and participate in public assemblies must be guaranteed to

individuals, groups, unregistered associations, legal entities and corporate bodies; to members of minority ethnic, national, sexual and religious groups; to nationals and nonnationals (including stateless persons, refugees, foreign nationals, asylum seekers, migrants and tourists); to children, to women and men; to law enforcement personnel, and to persons without full legal capacity, including persons with a mental illness.

[...]

The freedom to organise and participate in public assemblies should be guaranteed to members of minority and indigenous groups. Article 7 of the *Council of Europe Framework Convention on National Minorities* (1995) provides that '[t]he Parties shall ensure respect for the right of every person belonging to a national minority to freedom of peaceful assembly, freedom of association, freedom of expression, and freedom of thought, conscience and religion.' Article 3(1), *UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* (1992) also states that '[p]ersons belonging to minorities may exercise their rights ... individually as well as in community with other members of their group, without any discrimination.' As noted above at paragraph 7, 'democracy does not simply mean that the views of the majority must always prevail: a balance must be achieved which ensures the fair and proper treatment of minorities and avoids any abuse of a dominant position. »

CDL-AD(2010)020, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, §§ A 1, 2.5, B.II.54. (*pas de version française*)

## IX. LIBERTE DE CONSCIENCE ET COMMUNAUTES RELIGIEUSES

« Par conséquent, la Commission de Venise conclut qu'au vu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, il semble indubitable que le système turc actuel, qui n'autorise pas les communautés religieuses non musulmanes à acquérir la personnalité morale en tant que telles, constitue une ingérence dans les droits conférés à ces communautés par l'article 9 en conjonction avec l'article 11 de la CEDH. »

CDL-AD(2010)005, Avis sur le statut juridique des communautés religieuses en Turquie et sur le droit du patriarcat orthodoxe d'Istanbul à user du titre « oecuménique », §58.

« L'article 31 énonce expressément les critères à remplir pour être reconnue en tant que communauté religieuse ; il faut tout d'abord avoir exercé son activité sur le territoire pendant 20/30/50 ans après avoir été enregistrée comme organisation religieuse et avoir toujours respecté la Constitution et la législation en vigueur. Il doit en outre y avoir un accord bilatéral avec le Conseil des ministres. A ce stade, un recours juridique est prévu en cas de refus. Par la suite, cet accord doit être ratifié par le parlement à la majorité. Les religions minoritaires risquent d'avoir du mal à obtenir cette majorité. Il n'existe pas, en l'occurrence, de protection juridique contre la discrimination. »

CDL-AD(2007)041, Avis sur le projet de loi relatif à la liberté de religion aux organisations religieuses et aux relations mutuelles avec l'Etat de l'Albanie, § 34.

« Selon l'article 15 : "Contraindre des citoyens à refuser de s'acquitter de leur obligations légales" est également un motif de dissolution de l'organisation religieuse. Premièrement, on ne voit pas bien pourquoi cette disposition ne concerne que les citoyens. Deuxièmement, il est fréquent d'autoriser certaines formes d'objections de conscience dans les démocraties modernes. Comme il est dit dans les *Lignes directrices* : "Dans de nombreux cas, des individus ou des groupes, pour des raisons de conscience, estiment difficile ou moralement répréhensible de se conformer à certaines lois d'applicabilité générale [...]. La plupart des démocraties modernes s'accommodent de ces pratiques lorsqu'elles sont le fait de la majorité de la population et nombre d'entre elles respectent également les croyances des Minorités. »

CDL-AD(2008)032, Avis conjoint sur la liberté de conscience et les organisations religieuses en République kirghize, § 123.

## X. DROIT A LA REPRESENTATION AU NIVEAU LOCAL OU A L'AUTONOMIE

« l'Article 11 du projet de protocole additionnel de la CEDH annexée à la Recommandation 1201/93 stipule : *"Dans les régions où elles sont majoritaires, les personnes appartenant à une minorité nationale ont le droit de disposer d'administrations locales ou autonomes appropriées, ou d'un statut spécial, correspondant à la situation historique et territoriale et conformes à la législation nationale de l'Etat."*

[...] "il est nécessaire que les Etats tiennent compte de la présence d'une ou plusieurs minorités sur leur sol lorsqu'ils procèdent à des découpages du territoire en subdivisions politiques ou administratives ainsi qu'en circonscriptions électorales"[...] »

CDL(1991)008, Explanatory Report on the Proposal for a European Convention for the Protection of Minorities – (***pas de version française***) – repris dans "La protection des minorités", Collection Science and Technique de la démocratie, STD N°9, 1994, p. 24.

Dernier paragraphe repris dans CDL-INF(1996)004, Avis sur l'interprétation de l'article 11 du projet de protocole à la Convention européenne des Droits de l'Homme, annexé à la Recommandation 1201 de l'Assemblée parlementaire, §3.b.

« Concentrated minorities, for which territorial solutions are possible, should be clearly distinguished from dispersed minorities, for which such solutions are evidently excluded. »

CDL-MIN(1994)001rev2, The protection of minorities in federal and regional States: consolidated report based upon studies carried out in relation to Austria, Belgium, Canada, Germany, Italy, Spain and Switzerland (***pas de version française***).

« *Federalism - or indeed regionalism - is undoubtedly a system which enables minorities to obtain a degree of autonomy within the framework of the existing State structure.* »

CDL-MIN(1994)001rev2, The protection of minorities in federal and regional States: consolidated report based upon studies carried out in relation to Austria, Belgium, Canada, Germany, Italy, Spain and Switzerland (***pas de version française***) III.

« *When a minority is itself in the majority in a federated State or region, it indirectly benefits from such competences and from such participation in central government.* »

CDL-MIN(1994)001rev2, The protection of minorities in federal and regional States: consolidated report based upon studies carried out in relation to Austria, Belgium, Canada, Germany, Italy, Spain and Switzerland (***pas de version française***), Conclusions

« La proposition de la Commission de Venise pour une Convention européenne pour la protection des minorités ne contient pas un droit pour les personnes appartenant à des minorités de disposer d'administrations locales ou autonomes.

[...]

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales n'a pas repris l'idée de l'article 11 du projet parlementaire d'octroyer aux personnes appartenant à une minorité nationale, dans les régions où elles sont majoritaires, "le droit de disposer d'administrations locales ou autonomes appropriées, ou d'un statut spécial". [...]. Pour la Convention-cadre, la participation aux affaires publiques est avant tout une question d'autonomie personnelle et non d'autonomie locale.

[...]

Il résulte des développements qui précèdent que le droit international ne saurait en principe imposer aux Etats des solutions territoriales au problème des minorités et que ceux-ci ne sont en principe pas tenus d'instituer des formes de décentralisation en leur faveur [...] »

CDL-INF(1996)004, Avis sur l'interprétation de l'article 11 du projet de protocole à la Convention européenne des Droits de l'homme, §2b.

« Les titulaires du droit prévu à l'article 11 sont "les personnes appartenant à une minorité nationale" et non les minorités en tant que telles, bien que, de l'avis de la Commission, en dépit de cette formulation, le droit à l'autonomie n'est concevable qu'en tant que droit exercé en association avec d'autres. Le droit en question n'implique donc pour les Etats ni l'acceptation d'une entité ethnique organisée au sein de l'Etat, ni l'adhésion à la conception d'un pluralisme national en tant que composante du peuple ou de la nation, conception susceptible d'affecter l'éventuelle "unicité" de l'Etat. L'appréhension du phénomène minoritaire dans le cadre de l'article 11 ne diffère pas de celle opérée par les autres dispositions de la proposition contenue dans la Recommandation 1201 : elle est indirecte et fondée sur la reconnaissance de droits individuels, bien qu'exercés en association avec d'autres (collectivement), [...] »

CDL-INF(1996)004, Avis sur l'interprétation de l'article 11 du projet de protocole à la Convention européenne des Droits de l'homme, §3a.

« Le fait, pour une minorité, d'être majoritaire dans une "région" est la condition nécessaire pour l'application de l'article 11. [...]

[...]

[...] ce terme [région] doit être entendu dans son sens géographique et non administratif ou politique. Mais il a également une dimension historique qui n'est pas sans relation avec l'implantation de divers groupes sur un territoire précis.

[...]

« Le terme ["majoritaires"] doit, en outre, être entendu en ce sens qu'il ne se rapporte pas à un simple rapport numérique, mais implique une implantation et une concentration de la minorité dans la région en question. »

CDL-INF(1996)004, Avis sur l'interprétation de l'article 11 du projet de protocole à la Convention européenne des Droits de l'homme, §§ 2d, 3b.

*« Les travaux de la Commission et l'étude des systèmes nationaux de protection des minorités ne révèlent pas l'existence d'une pratique commune – ne serait-ce que dans ses grandes lignes – en matière d'autonomie territoriale. »*

CDL-INF(1996)004, Avis sur l'interprétation de l'article 11 du projet de protocole à la Convention européenne des Droits de l'homme, §3c.

*«What is important, though, is that the State offers the minorities the possibility to appropriate local or autonomous administrations or at least the minimum requirements of a special status, which means that:*

Les institutions qui composeront ce "statut spécial" doivent être en mesure de représenter les minorités et d'assurer que les personnes appartenant à celles-ci :

- seront consultées, lorsque les Parties envisagent des mesures législatives ou administratives susceptibles de les toucher directement;
- seront associées à l'élaboration, à l'évaluation et à la mise en oeuvre des plans et des programmes de développement national et régional susceptibles de les toucher directement;

- participeront effectivement dans le processus de prise de décision et dans les instances élues à la fois au plan local et national, notamment en ce qui concerne les domaines de la culture, de l'éducation, de la religion, de l'information et des affaires sociales. »

CDL-INF(1996)004, Avis sur l'interprétation de l'article 11 du projet de protocole à la Convention européenne des Droits de l'homme annexé à la Recommandation 1201 de l'Assemblée parlementaire, §§2d, 3c.

« Considérant l'importance qu'il y a à accorder des droits particuliers aux minorités concentrées atteignant un nombre substantiel de la population, notamment en ce qui concerne leur participation dans les institutions publiques et dans la gestion des affaires les concernant, [...] les Rapporteurs soulignent que ladite révision ne doit pas conduire à la suppression de tout statut spécial, mais mettre en place un régime d'autonomie locale adapté à la nouvelle situation. A cet égard, il appartiendra, bien entendu, au législateur national de déterminer les traits principaux du régime en question.

[...]

De l'avis des Rapporteurs, un statut spécial devrait donc être accordé aux minorités concentrées atteignant un nombre substantiel de la population indépendamment du pourcentage total de cette minorité au niveau national. Ce point revêt un intérêt accru s'agissant des territoires actuellement sous administration internationale et des populations déplacées. »

CDL(1996)026, Rapport sur l'application de la loi constitutionnelle sur les droits et libertés de l'homme et sur les droits des communautés ou minorités nationales et ethniques dans la République de Croatie, §§20/21,22.

« En outre, [...] un certain nombre de constitutions garantissent le droit à l'autodétermination, cela exclut la sécession. Il est souvent fait allusion à l'autodétermination externe de l'Etat; lorsqu'une autodétermination est envisagée à l'intérieur de l'Etat, elle est conçue dans le respect de l'intégrité territoriale. »

CDL-INF(2000)016, Un cadre juridique général de référence pour faciliter la solution des conflits ethno-politiques en Europe, §I.A.

« L'idée selon laquelle une situation conflictuelle serait le mieux résolue par la séparation en plusieurs entités étatiques ne correspond pas à la réalité à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle. Aujourd'hui, les compétences sont toujours davantage partagées entre différents niveaux de pouvoirs, étatiques, infra-étatiques et supra-étatiques, si bien qu'il peut être question de souveraineté partagée. Dans ces conditions, la dichotomie entre pleine souveraineté et absence totale de compétences, si elle a jamais pu apparaître fondée, n'est en tout cas plus d'actualité. La solution des conflits se trouve bien davantage dans une coopération entre différents niveaux de pouvoirs, qui peut être organisée d'autant de manières qu'il existe de situations, mais dont la suite de ce rapport vise à identifier le cadre. »

CDL-INF(2000)016, CDL-INF(2000)016, Un cadre juridique général de référence pour faciliter la solution des conflits ethno-politiques en Europe, §I.A.

« Il est très important que la participation des personnes appartenant à des minorités nationales soit assurée dans les domaines administratifs et législatifs qui concernent les minorités, notamment au niveau régional et local. Sur cette question, l'article 18 du premier projet de loi et les articles 15 ainsi que 28 à 30 du deuxième projet de loi suivent des voies différentes.

Les pouvoirs des organes consultatifs prévus par l'article 18 du premier projet sont plutôt vagues et doivent être coordonnés avec ceux de « l'organe exécutif central muni de pouvoirs spéciaux » prévu par la même disposition.

On pourrait envisager la création d'un organe du type du «Conseil des minorités», introduit dans la Loi constitutionnelle croate sur les droits des minorités nationales (conformément à une suggestion de la Commission de Venise), qui s'est avéré être un instrument fort utile. »

CDL-AD(2004)013, Avis sur deux projets de loi modifiant la loi sur les minorités nationales en Ukraine, §§47-49.

« La participation des personnes appartenant aux minorités nationales à tous les aspects de la vie publique est une condition importante de leur intégration dans la société dans laquelle ils vivent. De plus, la possibilité de participer activement à la prise des décisions régissant la protection des droits des minorités semble nécessaire pour assurer l'exercice effectif des droits garantis ainsi que la prévention des discriminations à l'égard des minorités.

Des procédures, institutions et mesures spécifiques sont souvent mises en place pour permettre aux minorités d'influer sur les décisions qui les concernent. La participation peut inclure la possibilité pour les minorités de porter des faits pertinents à la connaissance des décideurs, de défendre leurs points de vue et positions devant eux, de mettre leur veto à des propositions législatives ou administratives et de créer et gérer leurs propres institutions dans des secteurs donnés.

[...]

Des organes consultatifs indépendants composés de représentants des minorités et conseillant les autorités de l'Etat pour ce qui concerne les politiques relatives aux minorités peuvent jouer un rôle important dans le renforcement de la protection des intérêts de ces dernières. »

CDL-AD(2004)026, Avis sur le projet de loi révisé sur l'exercice des droits et libertés des minorités nationales et ethniques au Monténégro, §§44,45,58.

## **XI. RELATION AVEC LES AUTORITES ADMINISTRATIVES ET PARTICIPATION AUX AFFAIRES PUBLIQUES**

« Les personnes appartenant à des minorités linguistiques ont le droit de se servir librement de leur langue, aussi bien en public qu'en privé.

Lorsqu'une minorité atteint un pourcentage substantiel de la population d'une région ou de la population totale, les personnes appartenant à cette minorité ont le droit, dans la mesure du possible, de s'adresser dans leur propre langue aux autorités politiques, administratives et judiciaires de cette région ou, le cas échéant, de l'Etat. Une obligation correspondante incombe à ces autorités. »

CDL(1991)007, Proposition pour une Convention européenne pour la protection des minorités, Articles 7-8; également reproduit dans la Collection science et technique de la démocratie, "La protection des minorités", n°9, p. 10, (1994).

« Les Etats favorisent la participation effective es minorités aux affaires publiques, en particulier aux décisions concernant les régions dans lesquelles elles vivent ou aux affaires les concernant »

CDL(1991)007, Proposition pour une Convention européenne pour la protection des minorités, Articles 14 §1 ; également reproduit dans la Collection science et technique de la démocratie, "La protection des minorités" n°9, p. 10, (1994).

« La Commission de Venise a déjà défini, dans sa proposition pour une Convention européenne pour la protection des minorités, les principes qui doivent être appliqués et les droits qui doivent être garantis en matière de protection des minorités linguistiques. Selon les articles 7, 8 et 9 de sa proposition, les personnages appartenant à une minorité ont le droit de

se servir librement de leur langue, en public et en privé; lorsqu'une minorité atteint un pourcentage substantiel de la population d'une région ou de la population totale, les personnes appartenant à cette minorité doivent pouvoir s'adresser, dans la mesure du possible, dans leur propre langue aux autorités politiques, administratives et judiciaires de cette région; par ailleurs, dans les écoles publiques, l'enseignement obligatoire comporte, pour les élèves appartenant à cette minorité, l'étude de leur langue maternelle. La Commission a reconnu que la garantie de l'enseignement de la langue maternelle constitue pour un groupe minoritaire la clé de voûte de la sauvegarde et de la promotion de sa langue. »

CDL-INF(1996)003, Avis sur les dispositions de la Charte européenne des Langues régionales ou minoritaires qui devraient être acceptées par tous les Etats contractants, §1.

« La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires est destinée à protéger et à promouvoir les langues régionales ou minoritaires en tant que composante menacée du patrimoine culturel européen. C'est pourquoi, l'accent est mis sur la dimension culturelle et l'emploi de ces langues dans plusieurs aspects de la vie tels que l'enseignement (article 8), la justice (article 9), les relations avec les autorités administratives (article 10), les médias (article 11), les activités et équipements culturels (article 12), la vie économique et sociale (article 13) et les échanges transfrontaliers (article 14). »

CDL-INF(1996)003, Avis sur les dispositions de la Charte européenne des Langues régionales ou minoritaires qui devraient être acceptées par tous les Etats contractants, §2

« La proposition de la Commission de Venise pour une Convention européenne pour la protection des minorités ne contient pas un droit pour les personnes appartenant à des minorités de disposer d'administrations locales ou autonomes. L'article 14 par. 1 de la proposition dispose que "les Etats favorisent la participation effective des minorités aux affaires publiques, en particulier aux décisions concernant les régions dans lesquelles elles vivent ou aux affaires les concernant". »

CDL-INF(1996)004, Avis sur l'interprétation de l'article 11 du projet de protocole à la Convention européenne des Droits de l'Homme, annexé à la Recommandation 1201 de l'Assemblée parlementaire, §2.b.

« Dans la déclaration de Vienne des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe, du 9 octobre 1993, il est constaté que la création d'un climat de tolérance et de dialogue est nécessaire à la participation de tous à la vie politique. A cet égard une contribution importante doit être apportée par les collectivités régionales et locales. »

CDL-INF(1996)004, Avis sur l'interprétation de l'article 11 du projet de protocole à la Convention européenne des Droits de l'Homme, annexé à la Recommandation 1201 de l'Assemblée parlementaire, §2.b.

« Considérant l'importance qu'il y a à accorder des droits particuliers aux minorités concentrées atteignant un nombre substantiel de la population, notamment en ce qui concerne leur participation dans les institutions publiques et dans la gestion des affaires les concernant, [...] les Rapporteurs soulignent que ladite révision ne doit pas conduire à la suppression de tout statut spécial, mais mettre en place un régime d'autonomie locale adapté à la nouvelle situation. A cet égard, il appartiendra, bien entendu, au législateur national de déterminer les traits principaux du régime en question. [...]

De l'avis des Rapporteurs, un statut spécial devrait donc être accordé aux minorités concentrées atteignant un nombre substantiel de la population indépendamment du pourcentage total de cette minorité au niveau national. Ce point revêt un intérêt accru s'agissant des territoires actuellement sous administration internationale et des populations déplacées. »

CDL(1996)026, Rapport sur l'application de la loi constitutionnelle sur les droits et libertés de l'homme et sur les droits des communautés ou minorités nationales et ethniques dans la République de Croatie, §§20, 22.

« La participation des minorités à la vie publique est tout d'abord fondée sur la consécration du principe de l'égalité [...] »

CDL-MIN(1998)001rev, Note de synthèse sur la participation des personnes appartenant à des minorités à la vie publique, Introduction

« [...] l'obligation de ne recourir qu'à la langue majoritaire dans la sphère publique et le fait que l'enseignement soit donné dans cette langue ne constituent pas une discrimination, car les mesures en question conduisent à un traitement semblable de personnes se trouvant dans des situations différentes. En effet, ces mesures privent les personnes appartenant à une minorité de droits desquels les membres de la majorité bénéficient (droit de communiquer avec les autorités dans sa langue maternelle, droit à recevoir un enseignement de sa langue maternelle, voire dans sa langue maternelle). Dès lors, les mesures prises en faveur de l'usage des langues minoritaires dans la sphère publique ou dans l'enseignement doivent être considérées non pas comme des mesures positives, mais comme permettant d'assurer un traitement égal de situations différentes. »

CDL-MIN(1998)001rev, Note de synthèse sur la participation des personnes appartenant à des minorités à la vie publique, §1.1

« [...] nous pouvons dire que, lorsqu'il s'agit d'apprécier si la condition de connaissance de la langue officielle est ou non une forme de discrimination indirecte au détriment d'une minorité, il faut d'abord examiner si la langue minoritaire ne bénéficie pas d'un statut de langue co-officielle, puis prendre en considération le degré de connaissance de la langue officielle requis, mais aussi la progressivité de mise en oeuvre de cette condition et l'application éventuelle de programmes d'action destinés à éviter que les personnes appartenant à des minorités soient évincées des postes de l'administration publique. [...] »

CDL-MIN(1998)001rev, Note de synthèse sur la participation des personnes appartenant à des minorités à la vie publique, Introduction, §1.2A.

« *La garantie matérielle du droit de préserver son existence, ou du moins sa spécificité culturelle, linguistique et religieuse.* [...] carries the specific obligation for the state to finance teaching of or in the minority language and its use in public administration, and to finance bodies responsible for representing and furthering the interests of minorities [...]»

CDL-MIN(1998)001rev, Note de synthèse sur la participation des personnes appartenant à des minorités à la vie publique, Introduction, §2.1.

« La répartition proportionnelle des sièges entre des entités territoriales ou des listes de candidats ne peut ainsi être considérée comme une mesure positive, même si elle s'applique - entre autres - aux minorités. Il en va autrement de mesures visant à garantir une proportion déterminée de postes de la fonction publique aux personnes appartenant à des minorités. Dans ce cas, la répartition des postes entre la majorité et la ou les minorités d'une part, et leur attribution au sein de la majorité ou des minorités, sont en effet régies par des principes différents. [...] »

CDL-MIN(1998)001rev, Note de synthèse sur la participation des personnes appartenant à des minorités à la vie publique, §2 ;2

« La participation des personnes appartenant à des minorités aux divers aspects de la vie en société est un élément important de leur intégration et de la prévention des conflits. Cela vaut tout particulièrement pour ce qu'il est convenu d'appeler la vie publique, c'est-à-dire la participation aux organes de l'Etat. »

CDL-INF(2000)004, Droit électoral et minorités nationales, Introduction

« Il serait envisageable que la participation indirecte des entités au processus de décision s'exerce non seulement au niveau du pouvoir législatif, mais aussi à celui des pouvoirs *exécutif et judiciaire*. »

CDL-INF(2000)016, Un cadre juridique général de référence pour faciliter la solution des conflits ethno-politiques en Europe, §II.B.2.

« [...] il limite aux citoyens le droit de prendre part à la conduite des affaires publiques et l'accès à la fonction publique<sup>2</sup>. A condition, toutefois, que cette disposition ne soit pas interprétée comme interdisant à des non-citoyens d'occuper des postes subalternes relevant de la fonction publique, [...] »

CDL-INF(2001)014, Avis sur la loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales en Croatie, §4.

«La participation des personnes appartenant à des minorités aux différents aspects de la vie en société est un important facteur d'intégration ; cela s'applique en particulier à ce que l'on a coutume d'appeler la vie publique, c'est-à-dire la participation aux organes de l'État. Bien que, dans la plupart des cas, la représentation des minorités dans les organes élus de l'État soit obtenue grâce à l'application des règles générales du droit électoral, un certain nombre de pays disposent de règles spécifiques du droit électoral prévoyant une représentation spéciale des minorités dans les organes d'État<sup>4</sup>. L'article 55 de la Constitution lituanienne prévoit que les membres du Seimas sont élus au suffrage universel direct et égal. Il dispose également que la procédure électorale est régie par la loi.

La Commission regrette que le projet de loi ne comporte pas de disposition spécifique sur la représentation des minorités nationales dans les organes d'État (Parlement, conseils locaux, organes gouvernementaux, autorités judiciaires). Une garantie spécifique prévoyant la représentation proportionnelle est de la plus grande importance pour que puissent également être exercés d'autres droits des minorités. Par conséquent, le projet de loi devrait au moins faire référence à cette importante question. »

CDL-AD(2003)013, Avis sur le projet de loi portant modification de la loi sur les minorités nationales en Lituanie, §§23, 24.

« Il est très important que la participation des personnes appartenant à des minorités nationales soit assurée dans les domaines administratifs et législatifs qui concernent les minorités, notamment au niveau régional et local. Sur cette question, l'article 18 du premier projet de loi et les articles 15 ainsi que 28 à 30 du deuxième projet de loi suivent des voies différentes.

Les pouvoirs des organes consultatifs prévus par l'article 18 du premier projet sont plutôt vagues et doivent être coordonnés avec ceux de « l'organe exécutif central muni de pouvoirs spéciaux » prévu par la même disposition. »

CDL-AD(2004)013, Avis sur deux projets de loi modifiant la loi sur les minorités nationales en Ukraine, §§47, 48.

«La procédure destinée à assurer la représentation des minorités nationales au sein « des *pouvoirs publics, des institutions publiques et des pouvoirs locaux* » (article 29) ne semble pas adéquate. Il ressort du libellé actuel de l'article que le niveau politique « veille » à la représentation des minorités dans ces institutions. Il convient d'éviter la participation du niveau politique dans la nomination de ces représentants, particulièrement lorsqu'il s'agit de l'appareil judiciaire. La Commission est de l'avis qu'une solution appropriée consisterait à dire que les personnes appartenant à des minorités nationales doivent être en mesure de travailler dans les institutions publiques sur un pied d'égalité avec les autres et en fonction de leur mérite individuel.»

CDL-AD(2004)026, Avis sur le projet de loi révisé sur l'exercice des droits et libertés des minorités nationales et ethniques au Monténégro, §56.

«Conformément au projet de loi, « une autorité exécutive centrale spécialement habilitée » est créée dans le but d'élaborer et d'appliquer la politique de l'Etat dans le domaine des peuples autochtones et des minorités nationales. Des « structures correspondantes » sont aussi créées au sein des organes exécutifs municipaux (article 3).

Il faut se féliciter de la création d'instances spécialisées chargées d'appliquer la politique de l'Etat dans le domaine des peuples autochtones. Cela étant, le projet de loi ne garantit pas la représentation des peuples autochtones dans ces instances.

Le projet de loi ne traite pas non plus des relations du nouvel organe gouvernemental central avec le comité d'Etat existant pour les nationalités et les migrations, principale institution exécutive dans le domaine de la politique ethnique.

#### L'Assemblée des peuples autochtones

L'article 4 prévoit la création de l'Assemblée des peuples autochtones, organe consultatif auprès du gouvernement central dans le domaine de la protection des droits et des libertés des peuples autochtones et des minorités nationales de l'Ukraine. Cette disposition est la bienvenue. L'existence d'un organe représentant les intérêts des peuples autochtones d'Ukraine est particulièrement importante pour garantir la communication et la coordination entre le gouvernement et les peuples autochtones et entre les différents peuples autochtones eux-mêmes. Cela étant, il n'est pas très clair pourquoi cette assemblée devrait aussi conseiller sur des questions relatives aux minorités nationales alors qu'il existe déjà un organe spécialisé, le Conseil des représentants des associations civiles des minorités nationales, qui relève du Comité d'Etat sur les nationalités et les migrations.

Le projet de loi devrait aussi préciser les relations qui existent entre l'Assemblée et les structures correspondantes qui doivent être créées au niveau local (voir le paragraphe 28 ci-dessus).

[...]

L'article 8 du projet de loi prévoit le droit d'accès aux organes législatifs, exécutifs et judiciaires, à d'autres fonctions publiques et aux entreprises, institutions et organisations. Ce qu'entend la Commission dans les trois dernières catégories « entreprises, institutions et organisations » c'est qu'elles sont *publiques*. Quoi qu'il en soit, la Constitution de l'Ukraine garantit les mêmes droits électoraux (passifs et actifs) à tous les citoyens (article 38). Dans cette perspective, si l'article 8 entend réaffirmer les dispositions constitutionnelles sus-mentionnées, il devrait être rédigé d'une manière non restrictive.

La Commission de Venise signale en outre la tendance croissante qui existe aujourd'hui en Europe à étendre le droit de vote et celui d'être élu membre d'organes représentatifs au niveau local aux non-citoyens qui résident dans le pays depuis un certain temps.

[...]

La Commission se félicite de voir que les autorités ukrainiennes sont prêtes à garantir le droit à l'éducation et à l'instruction dans la langue maternelle des personnes, le droit d'utiliser cette

langue dans la vie privée et publique, que ce soit pour communiquer oralement ou par écrit, le droit de créer des établissements d'enseignement privés (article 13) et ainsi que d'assurer les conditions nécessaires à l'enseignement et à l'apprentissage de la langue (article 14).

On ne sait toutefois pas clairement qui est « le peuple autochtone *concerné* » mentionné au paragraphe 1 de l'article 14 ni qui sont les bénéficiaires des droits énoncés à l'article 13. Le texte devrait être modifié pour préciser qu'aucune distinction inappropriée n'est sous-entendue.

Le deuxième paragraphe de l'article 14 porte sur l'usage de la langue des peuples autochtones « concernés » par les autorités locales dans le cadre de procédures légales, parallèlement à la langue de l'Etat. Cet usage semble toutefois relativement restrictif. Premièrement, d'après le projet de loi, les autorités locales *peuvent* employer la langue du peuple autochtone mais ne sont pas tenues de le faire, en d'autres termes la disposition n'offre aucune garantie juridique. Deuxièmement, elles sont autorisées à le faire uniquement si dans la municipalité concernée les peuples autochtones constituent la majorité de la population. Par rapport aux règles concernant l'usage des langues des minorités nationales dans la vie publique, l'obligation d'être majoritaire semblerait trop stricte. »

CDL-AD(2004)036, Avis sur le projet de loi sur les peuples autochtones d'Ukraine, §§ 29-33, 35-36, 38-40.

«Au chapitre II du projet de loi, la section 5 contient plusieurs dispositions régissant « l'emploi de la langue maternelle ». L'article 31 prévoit ainsi le droit d'utiliser des langues minoritaires à des fins publiques dans les « unités administratives territoriales où les citoyens appartenant à une minorité nationale représentent un pourcentage significatif de la population, dans le respect des dispositions de la loi n°215/2001 sur l'administration publique locale.

La signification exacte du terme « pourcentage significatif », qui est en soi une notion trop vague, revêt une importance capitale pour l'application de cet article et d'autres articles (voir article 37), si bien qu'il est nécessaire de donner des orientations suffisamment claires aux autorités et aux intéressés<sup>5</sup>. Il est donc essentiel que l'article 31 renvoie explicitement à la loi n° 215/2001 sur l'administration publique locale, laquelle indique un seuil de 20 % qui pourra également s'appliquer dans le cadre du projet de loi sur le statut des minorités nationales. Cela représentera une mesure tout à fait positive et conforme aux normes internationales.

La Commission comprend le souci des auteurs qui ont préféré ne pas réitérer le chiffre de 20 % dans l'article 31 du projet de loi afin d'éviter de rouvrir le débat politique sur ce seuil. Elle note toutefois que la mention d'un « pourcentage significatif » n'est pas utilisée de manière systématique dans les articles 31 à 38. En conséquence, et sauf indication contraire, les articles exempts de la mention, tels que l'article 34, paragraphe 2 (droit de contracter mariage dans une langue minoritaire), ne devraient pas être soumis au seuil établi par la loi n°215/2001 sur l'administration publique locale. Dans de tels cas, il peut être utile d'inclure d'autres critères dans le projet de loi car on imagine difficilement que ces droits linguistiques soient applicables sans aucune limitation dans la pratique.

Dans la section 5, le projet de loi utilise fréquemment les expressions « dans les conditions de la loi » (voir article 32), « conformément à la loi » (voir article 34, paragraphe 1) ou « conformément aux dispositions légales en vigueur » (voir article 36, paragraphe 1). Ces références, qui ne sont pas précisées davantage, rendent extrêmement difficile aux intéressés de savoir quelles sont les conditions supplémentaires à l'utilisation publique de langues minoritaires dans différents contextes tels que les procédures devant les tribunaux ou la publication de documents normatifs par les autorités publiques centrales. Afin de remédier à cette insécurité juridique, il convient donc d'inclure dans le projet de loi, ou au moins dans un exposé des motifs, des références plus précises aux lois pertinentes (voir commentaires correspondants relatifs au point C, paragraphe 14, ci-dessus).

En ce qui concerne les moyens de rendre l'utilisation publique des langues minoritaires effective en pratique, le projet de loi prévoit la nécessité d'assurer la formation linguistique des agents de la fonction publique concernés et prévoit la possibilité de faire appel à des traducteurs assermentés (article 36, paragraphe 1). Toutefois, le projet n'indique pas quelle solution doit prévaloir dans quelles circonstances. Le choix est-il laissé à la discrétion des autorités ? Dépend-il de la proportion de personnes appartenant à des minorités nationales parmi les habitants de l'unité administrative-territoriale concernée ? Faut-il tenir compte des moyens financiers dont disposent les autorités ? La Commission propose que le projet de loi soit complété afin de clarifier ces questions importantes.

La Commission estime qu'il est difficilement justifiable de réserver les droits linguistiques mentionnés à la section 5 aux seuls ressortissants, c'est-à-dire sans les accorder également aux non-ressortissants (voir commentaires correspondants au point D, paragraphes 24-30, ci-dessus). Les non-ressortissants peuvent en effet parler certaines langues minoritaires déjà protégées par le projet de loi. Ainsi, pour les personnes appartenant à une minorité nationale qui résident en Roumanie mais ne bénéficient pas (encore) du lien privilégié de la citoyenneté, l'enregistrement du nom et du nom de famille dans la langue minoritaire apparaît comme important (voir article 33). De même, une distinction entre les ressortissants et les non-ressortissants semblerait inadéquate et même problématique, dans la pratique, en ce qui concerne la situation linguistique de détenus (article 35) ou de patients dans des centres et établissements de santé (article 37). S'agissant de cette dernière disposition, il semblerait également étrange de ne pas prendre en considération les résidents qui estiment appartenir à une minorité nationale reconnue mais n'ont pas encore la citoyenneté roumaine lorsqu'il s'agit de déterminer si la condition d'un « pourcentage significatif » est remplie.

[...]

Il n'est pas facile de répondre de manière générale à la question de savoir si les personnes appartenant aux minorités nationales vivant en Roumanie se voient garantir une participation effective à la vie culturelle, sociale et économique ainsi qu'aux affaires publiques du pays, notamment celles les concernant. La participation des minorités est encouragée au moyen d'une série de mesures et de structures spécifiques au sein de l'exécutif. La Roumanie possède en outre d'importants dispositifs institutionnels de participation tels que la représentation des minorités au Parlement, le Conseil des minorités nationales et le système d'autonomie culturelle nouvellement envisagé.

La Commission n'est pas en mesure d'évaluer si ce cadre institutionnel conduit réellement à une participation effective à la vie publique des personnes appartenant à des minorités nationales. Cela nécessiterait un suivi approfondi de la situation, y compris sur la mise en œuvre du système dans la pratique. Un tel examen est effectué périodiquement en application de la Convention-cadre ; la dernière évaluation en date a notamment accueilli avec grande satisfaction la représentation, garantie par la Constitution, des minorités au Parlement, mais aussi souligné certaines insuffisances dans la consultation du Conseil des minorités nationales. La Commission ne peut donc pas exclure qu'il soit en fin de compte nécessaire de renforcer la participation des représentants des minorités nationales aux processus de décision »

CDL-AD(2005)026, Avis sur le projet de loi sur le statut des minorités nationales vivant en Roumanie, §§31-36, 40-41

«[...] - Au titre de l'Article 10 § 2 de la FCNM (et à condition que les autres critères de cet article soient remplis tels que « implantation substantielle ou traditionnelle [répond à un besoin réel] »), l'État est-il obligé d'assurer les conditions permettant à la minorité d'employer sa langue minoritaire dans les rapports avec les autorités? L'ACFC semble admettre que les personnes non-ressortissantes appartenant à un groupe résidant traditionnellement sur le territoire doivent avoir la possibilité - au même titre que celles qui y vivaient auparavant, d'employer dans de tels contextes leur propre langue, mais que les « nouvelles minorités » ne sont généralement pas en mesure d'en faire la demande<sup>56</sup>. D'un autre côté, les minorités vivant sur le territoire du pays et touchées par un changement territorial/constitutionnel soudain (tel que le rétablissement de l'indépendance des États baltes ou la dissolution de l'ex-Yougoslavie) peuvent-

ellesdemander à continuer d'employer la langue dont elles faisaient traditionnellement usage devant les autorités ? S'il paraît difficile d'apporter une réponse générale, on constate néanmoins que la situation spécifique à chacun des pays, notamment d'un point de vue socio-historique, joue un rôle crucial.

[...]

En principe, le fait qu'un État, souhaitant instaurer des mécanismes de consultation et/ou accorder un soutien à des initiatives culturelles ou autres, exige qu'un nombre suffisant de personnes appartenant à une minorité soient des résidents légaux se justifie et ne semble pas soulever d'objections de la part des organismes institués sur la base des traités en matière de droits de l'homme<sup>139</sup>. La résidence légale et effective atteste véritablement de l'existence d'un lien factuel et juridique entre un groupe de personnes et un État. Ce dernier peut ainsi légitimement demander la preuve de ce lien, y compris au travers de l'exigence de résidence légale et effective<sup>140</sup>, avant de créer de nouvelles structures de consultation, de prendre des mesures positives et d'engager des fonds publics au bénéfice de groupes minoritaires.

Il convient de souligner toutefois qu'une exigence complémentaire telle qu'un critère de citoyenneté a souvent été critiquée dans le même contexte par divers organes internationaux qui le jugeaient déraisonnable ou susceptible de mener dans certains cas à des exclusions arbitraires<sup>141</sup>. La Commission de Venise elle-même a déjà estimé discutable le fait de restreindre aux seuls citoyens certains droits culturels ou linguistiques et a souligné à cet égard l'exclusion des non-ressortissants d'un système d'autonomie culturelle et des associations de promotion et de protection de l'identité des minorités »

CDL-AD(2007)001, Rapport sur les non-ressortissants et les droits des minorités, §§41, 119-120.

«L'article 11(4) interdit la constitution de partis politiques sur des bases ethniques, raciales ou religieuses. Le souci de protéger l'unité et l'intégrité de l'Etat est naturellement tout à fait acceptable. De même que les articles 9(2) et 10(2), l'article 11(2) de la Convention européenne des droits de l'homme permet de limiter le droit d'association. Cependant, selon la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, ces restrictions doivent être proportionnées (voir par exemple les arrêts *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, Recueil 1998-I et *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, Recueil 1998-IV). La Commission s'inquiète donc de la possibilité d'utiliser cette disposition de la Constitution pour empêcher complètement les groupes linguistiques, ethniques ou religieux minoritaires de s'organiser. »

CDL-AD(2008)009, Avis sur la Constitution de Bulgarie, § 64.

*«[...] the ban on political parties based on national and ethnic grounds is also potentially overbroad and inconsistent with freedom of association. In order for such a provision to be accepted as a reasonable restriction on freedom of association, which is strictly necessary in a democratic society, it should be established that the activities or aims of the political party constitute a real threat to the state and its institutions. It is difficult to accept that all political parties based on nationality or ethnicity should, as a matter of pure legal text without regard to any existing facts, be considered as a threat to the state. Although it may be acceptable, as expressed by the European Court of Human Rights, to ban a political party that has "an attitude which fails to respect" the state constitutional order, evidence of this attitude should be based on facts and not a blanket presumption applicable to all nationalities and ethnicities. For such prohibitions to be acceptable, they must be interpreted and applied very narrowly by judges and officials. In contrast, if the provisions are read broadly – for example, as a ban of parties, whose membership or leadership is predominantly from a certain ethnic (minority) group – the bans may be construed as undemocratic. The opportunity for various interpretations, which the formulation of the provision allows, creates possibilities for abuse. [...]*»

CDL-AD(2009)041, Joint Opinion on the Draft law on Political Parties of the Kyrgyz Republic, § 13. (**pas de version française**).

« [...] Les critères matériels applicables aux partis politiques sont énoncés à l'article 68 (4) en vertu duquel les statuts, programmes et activités des partis politiques ne peuvent aller à l'encontre [...] de son intégrité indivisible du point de vue du territoire et de la nation, [...] »

[...]

Il a été soutenu par des juristes turcs que la Loi sur les partis politiques interprète et développe plusieurs critères énoncés à l'article 68 (4) en allant plus loin que ce qui est prévu par le libellé de la Constitution. Cela concerne en particulier les importantes dispositions de l'article 80 sur la « Protection du principe de l'unité de l'État » et de l'article 81 sur la « Prévention de la création de minorités », qui ont été invoquées dans plusieurs affaires à titre de fondements de l'interdiction de partis qui représentaient principalement des citoyens turcs d'origine kurde. Selon les critiques formulées, alors que l'article Article 68 (4) de la Constitution protège « l'intégrité territoriale » de l'État, l'article 80 de la Loi sur les partis politiques étend le bénéfice de cette protection à l'unité de l'État elle-même, ce qui a par exemple pour conséquence d'interdire les appels en faveur d'un système de gouvernement plus fédéral. On est bien au-delà de l'acceptation commune de la notion d'intégrité « territoriale ».

De même, l'interdiction de créer des minorités qui est énoncée à l'article 81 de la Loi va clairement au-delà de la notion « d'intégrité indivisible » de l'État visée à l'article 68 (4) de la Constitution. En effet, des « minorités » sont présentes dans de nombreux États qui les ont reconnus sans estimer qu'elles menaçaient leur intégrité même.

Il semblerait en effet que, considérées dans leur ensemble, les dispositions de l'article 68 (4) et autres dispositions légales complémentaires soient susceptibles d'être invoquées contre la quasi-totalité des partis qui préconisent des changements d'ordre constitutionnel sur la base de leurs programmes respectifs, que ce soit par le biais de menaces du recours à la violence ou de simples moyens démocratiques et pacifiques.

[...]

La Commission de Venise est également préoccupée par le possible effet dissuasif des dispositions législatives et de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle sur la liberté d'association en Turquie et en particulier, sur les partis politiques. À cet égard, la Commission rappelle que dans l'affaire Informationsverein Lentia c. Autriche, la Cour européenne des droits de l'homme a affirmé que l'État était l'ultime garant du principe du pluralisme et qu'il était tenu de veiller à ce que des élections libres soient régulièrement organisées dans des conditions assurant l'expression de la volonté du peuple dans le choix des représentants. Une telle expression n'est pas concevable sans la participation d'une pluralité de partis représentatifs des différentes tendances de l'opinion parmi la population d'un pays donné. »

CDL-AD (2009)006, Avis sur les dispositions constitutionnelles et législatives relatives à l'interdiction des partis politiques en Turquie, §§ 73, 76-78, 103.

« L'enregistrement peut être une simple formalité dans certains pays où la seule condition est de produire un certain nombre de signatures. D'autres pays s'assurent au contraire que le parti se conforme aux règles matérielles applicables à ses activités. Quelle que soit la nature des conditions, la règle essentielle à ce sujet est le principe d'égalité qui exige des États qu'ils demeurent neutres en ce qui concerne la création et l'enregistrement et qu'ils s'abstiennent de prendre des mesures qui pourraient privilégier certains courants politiques et en désavantager d'autres. Les conditions relatives à la représentation territoriale et au nombre minimal d'adhérents en particulier peuvent limiter les possibilités des personnes appartenant à une minorité nationale de constituer des partis politiques. En conséquence, les pays qui soumettent les partis politiques à des procédures d'enregistrement devraient s'abstenir d'imposer des conditions excessives en matière de représentation territoriale et de nombre minimum d'adhérents.

[...]

En règle générale, les mesures telles que les sièges réservés, les seuils électoraux plus faibles, les commissions parlementaires spéciales, l'adaptation des circonscriptions, le droit de vote accordé aux non-ressortissants et la représentation des minorités au parlement garantie par la Constitution sont particulièrement appréciées pour favoriser la participation et la représentation

politiques de certains groupes vulnérables. Elles sont tout à fait souhaitables dans les Etats membres dans lesquels les conditions rigoureuses d'adhésion et de représentation régionale risquent de modifier les possibilités des personnes appartenant à des minorités nationales, qui sont concentrées régionalement, de constituer des partis politiques (comme en Moldova, en Ukraine ou en Fédération de Russie) ou dans lesquels la création de partis politiques sur la base de principes ethniques ou régionaux est tout simplement interdite (comme en Bulgarie et en Fédération de Russie). »

CDL-AD(2009)021, Code de bonne conduite en matière de partis politiques, §§ 68, 113.

L'obligation d'utiliser le slovaque dans les zones où les minorités nationales n'atteignent pas le seuil de 20% peut par conséquent poser problème. Comme cela a été noté le fait de limiter la possibilité d'employer une langue régionale ou minoritaire dans les rapports avec les pouvoirs publics aux seules zones dont 20% de la population appartient à la minorité concernée équivaut à une réserve territoriale, incompatible avec la Charte. Bien que la Charte n'instaure pas un droit général pour les locuteurs de langues régionales ou minoritaires d'exiger la possibilité d'utiliser leur langue dans leurs rapports avec les pouvoirs publics, elle oblige l'Etat à adopter une attitude positive à l'égard de la pratique d'une langue régionale ou minoritaire dans les rapports avec l'administration et les services publics lorsque cela est possible, sans contraintes excessives de la part des pouvoirs publics.

[...]

En conclusion, la Commission de Venise considère que les pouvoirs publics (article 3.1) et leurs agents, fonctionnaires et représentants ne devraient avoir l'obligation d'employer la langue d'Etat dans le cadre de leurs fonctions que si cela ne porte pas atteinte aux droits linguistiques dont les particuliers peuvent se prévaloir au titre de règles particulières ou de traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et à la protection des minorités nationales (en particulier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires), par conséquent indépendamment du critère fixant un seuil de 20%. »

CDL-AD(2010)035, Avis relatif à la loi sur la langue d'Etat de la République slovaque, §§ 53, 57.

« Outre ces dispositions particulières, l'article 8.7 impose plus généralement aux « *organes de l'Etat et des collectivités locales autonomes, associations de citoyens, établissements, organisations et entreprises, ainsi qu'à leurs agents, aux fonctionnaires et aux citoyens exerçant une activité libérale et personnes physiques* » des régions comptant au moins 10 % de locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire de prendre des « mesures pour favoriser le développement, l'usage et la protection » de cette langue.

La Commission de Venise se félicite de ce que l'usage public des langues minoritaires parallèle à celui de la langue nationale soit ainsi protégé à l'échelon local dans les régions qui comptent une concentration de personnes appartenant aux minorités nationales.

Néanmoins, le critère retenu par ces dispositions, c'est-à-dire les « *régions comptant au moins 10 % de locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire* », est imprécis et ne garantit pas la sécurité juridique indispensable à l'appréciation de leur sens exact. »

[...]

La notion de « locuteurs » d'une langue est également imprécise : cela signifie-t-il que 10 % au moins de la population « sont capables de parler la langue régionale ou minoritaire », parlent « principalement » cette langue ou « préfèrent » la parler ? Si le critère retenu est celui de « la capacité à parler la langue minoritaire », le russe y satisfera dans la plupart des régions d'Ukraine, puisque de nombreux ukrainiens sont bilingues. Si le critère porte sur la « langue principalement parlée », il sera, comme le soulignait à juste titre le haut-commissaire pour les minorités nationales, « défavorable aux locuteurs des langues minoritaires moins répandues, qui n'ont pas toujours la liberté de pratiquer la langue qu'ils préfèrent. [...] La pratique d'une langue ne coïncide pas nécessairement avec le choix préféré de l'intéressé, dans la mesure où il est très certainement contraint, pour des raisons économiques et sociales, de pratiquer la langue dominante de cette région ». Un autre critère, moins désavantageux pour les minorités

de moindre importance, pourrait être celui de la «langue maternelle», sous réserve qu'il soit clairement défini comme celui de la «langue maternelle» ou de la «première langue apprise dans la petite enfance ».

En outre, le projet de loi ne propose pas clairement de quelle manière traiter les cas de bilinguisme ou de multilinguisme (voir l'article 3.1). Bien que toute personne ait le droit de définir librement ce qu'elle considère comme sa langue « maternelle », cette dernière ne semble pas correspondre à la définition des langues régionales qui méritent une protection particulière. Le principal critère pris en compte à ce propos est en effet, selon le projet de loi, « l'usage » de la langue, qui est bien souvent imposé de fait par la situation particulière de la région concernée. »

CDL-AD(2011)008, Avis sur le projet de loi relative aux langues parlées en Ukraine, §§ 80-82 and 88-89.)

## XII. QUESTIONS ELECTORALES

« According to paragraph 19 of the Bill minorities will have the right to parliamentary representation. This, in the opinion of the Commission, is one of the most important rights in a democratic society. This raises the question, whether the right is not too important to leave its elaboration to other legislation. »

CDL-MIN(1993)004rev, Opinion on the Hungarian bill n° 5190 on the Rights of National and Ethnic Minorities, (***pas de version française***), §12.

« [...] il est nécessaire que les Etats tiennent compte de la présence d'une ou plusieurs minorités sur leur sol lorsqu'ils procèdent à des découpages du territoire en subdivisions politiques ou administratives ainsi qu'en circonscriptions électorales».

CDL-INF(1996)004, Avis sur l'interprétation de l'article 11 du projet de protocole à la Convention européenne des Droits de l'Homme, annexé à la Recommandation 1201 de l'Assemblée parlementaire, §3.b.

« [...] La répartition proportionnelle des sièges entre des entités territoriales ou des listes de candidats ne peut ainsi être considérée comme une mesure positive, même si elle s'applique - entre autres - aux minorités. Il en va autrement de mesures visant à garantir une proportion déterminée de postes de la fonction publique aux personnes appartenant à des minorités. Dans ce cas, la répartition des postes entre la majorité et la ou les minorités d'une part, et leur attribution au sein de la majorité ou des minorités, sont en effet régies par des principes différents. »

CDL-MIN(1998)001rev, Note de synthèse sur la participation des personnes appartenant à des minorités à la vie publique, §2.2.

« [...], l'interdiction des partis politiques des minorités nationales est, en pratique, exceptionnelle. S'agissant d'une restriction à la liberté d'association, élément fondamental du patrimoine constitutionnel commun au continent, elle ne peut se justifier que dans des circonstances exceptionnelles et de cas en cas, et non de manière générale ; le principe de la proportionnalité doit toujours être pleinement respecté. Il faut noter que l'interdiction d'invoquer des arguments «minoritaires» dans une campagne électorale peut conduire, en fait, à une interdiction de participer à la vie parlementaire, même si le parti de la minorité, comme tel, n'est pas formellement interdit. »

CDL-INF(2000)004, Droit électoral et minorités nationales, III.A.b.

« [...] Plus le système électoral est proportionnel, plus il permet aux minorités, même dispersées, d'être représentées dans l'organe élu, [...]. »

CDL-INF(2000)004, Droit électoral et minorités nationales, III.B.1.

« En effet, le système électoral n'est qu'un des facteurs de la présence des personnes appartenant à des minorités dans l'organe élu. Celle-ci est influencée par d'autres éléments, tels que les choix des candidats opérés par les partis politiques et, évidemment, les choix des électeurs, qui ne dépendent que partiellement du système électoral. Le caractère concentré ou dispersé de la minorité peut également jouer un rôle, tout comme sa plus ou moins grande intégration dans la société, et surtout son importance numérique. »

CDL-INF(2000)004, Droit électoral et minorités nationales, Conclusion.

« [...], la participation des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie publique au travers de fonctions électives résulte moins de l'application de règles spécifiques aux minorités que de la mise en oeuvre de règles générales du droit électoral, aménagées au besoin pour accroître les chances de succès des candidats issus de ces minorités. »

CDL-INF(2000)004, Droit électoral et minorités nationales, Conclusion.

« L'existence d'une deuxième chambre représentant les entités ne signifie pas forcément que cette représentation est symétrique [...]. »

CDL-INF(2000)016, Un cadre juridique général de référence pour faciliter la solution des conflits ethno-politiques en Europe, §II.B.2.

« [...] La condition de citoyenneté est supprimée afin de ne pas limiter aux seuls citoyens la mise en oeuvre du projet de loi. [...] des dispositions distinctes des droits soumis à des conditions spécifiques telles que la citoyenneté, la résidence ou l'existence d'un « lien effectif » avec la Bosnie-Herzégovine. Ainsi, par exemple, le droit de vote et le droit de se présenter aux élections seraient régis par les lois électorales pertinentes, et le projet de loi énoncerait uniquement le principe de représentation adéquate - au niveau de l'Etat, des Entités, des cantons, des villes et des communes rurales - des citoyens (ou, le cas échéant, des résidents) appartenant à des minorités nationales. »

CDL-INF(2001)012, Avis sur le projet de loi relatif aux droits des minorités nationales de Bosnie-Herzégovine, le 18 avril 2001, §4a.

« En Bosnie-Herzégovine, les pouvoirs de l'Etat sont répartis en fonction de critères ethniques et les peuples constitutifs sont nettement avantagés (au niveau, par exemple, de la Chambre des Peuples, de la Présidence et des Vice-Présidences de la Chambre des Représentants, de la Présidence de l'Etat – voir les articles IV et V de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine). Les citoyens qui n'appartiennent pas à ces peuples constitutifs risquent de ne pas pouvoir être représentés dans le processus décisionnel. C'est pourquoi les dispositions relatives à la représentation politique des minorités nationales au sein des organes législatifs et exécutifs, à tous les niveaux, sont d'une importance capitale. La représentation des minorités dans les organes judiciaires est également primordiale, afin de garantir leur apparence d'impartialité.

[...]

Le projet de loi, devrait néanmoins indiquer :

[...]

a) si le droit d'élire des représentants spéciaux des minorités est associé au droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'être élues à ce titre ;

b) si les membres des minorités nationales jouissent du droit d'élire des représentants spéciaux en plus du droit général d'élire les membres des organes du pouvoir concernés (système du double vote, qui serait cependant contraire au principe «un homme, une voix»);  
 c) (si le système du double vote est accepté) les répercussions du résultat des élections sur le nombre précis de sièges attribué aux personnes appartenant à des minorités nationales (en particulier, que se passera-t-il si un candidat appartenant à une minorité nationale réunit le nombre de voix nécessaire pour obtenir un siège, mais que le fait de lui attribuer ce siège entraînerait un dépassement du nombre de sièges attribué à la minorité en question selon des règles de proportionnalité ?). »

CDL-INF(2001)012, Avis sur le projet de loi relatif aux droits des minorités nationales de Bosnie-Herzégovine, le 18 avril 2001, §17.

«If the seats for representatives of national minorities are indeed additional seats, fixed on the basis of the outcome of *universal and equal* suffrage, this would lead to a system of double vote for members of national minorities. In that context, the Commission recalls that the Guidelines on Elections of the Venice Commission state in Principle 2.a. that "each voter has in principle one vote; where the electoral system provides voters with more than one vote, each voter has the same number of votes". According to Principle 2.d.bb., "Special rules guaranteeing national minorities reserved seats or providing for exceptions to the normal seat allocation criteria for parties representing national minorities do not in principle run counter to equal suffrage".

Under what circumstances the needs of minority protection may justify a derogation from the principle "one man, one vote" is a complex question which deserves careful consideration (see the Code of good practice in electoral matters, Guidelines and Explanatory report, CDL-AD (2002) 23, § 23). To the extent that this question appears to have been shifted to the Law on Elections, at present under revision, the Commission is at the disposal of the Croatian authorities for a co-operation on this issue.

If, on the contrary, the minority seats are not additional but are part of the "regular" number of seats, the question arises of how the number of seats to which the persons belonging to minorities are entitled is guaranteed and what procedure will be followed if the outcome of the elections shows that insufficient minority candidates have been elected.

An additional point of concern is the fact that any special voting system for members of minorities requires that the voters concerned and the candidates must reveal that they belong to a national minority (for instance at the moment of voting or in the frame of a census). Persons belonging to certain minorities may be reluctant to do so out of fear for discriminatory treatment and other forms of harassment. Principle 2.d.cc. of the Guidelines on Elections of the Venice Commission states: "Neither candidates nor voters must find themselves obliged to reveal their membership of a national minority". The same observation is valid for the census provided in Article 21 of the draft. In this context it should be recalled that there are many possibilities to secure the confidentiality of the information provided (see, for instance, the regulations in force in South Tyrol). The Commission would therefore strongly favour clarifying which precautions will be taken to effectively protect it. »

CDL-AD(2002)030, Opinion on the Constitutional Law on the Rights of National Minorities in Croatia (***pas de version française***), §§29-32.

« La Commission rappelle que la loi électorale doit encore résoudre un certain nombre de problèmes importants dont, notamment, la question du double vote des membres des minorités nationales et celle du nombre de sièges supplémentaires au Parlement, par dérogation au nombre de sièges fixés par la Constitution. En outre, avec tout système électoral qui garantit la représentation proportionnelle des minorités nationales, le contrôle de l'identité des électeurs appartenant aux minorités nationales devient impératif. Comme la Commission a déjà eu l'occasion de le préciser, cette nécessité peut rendre indispensable le respect de certaines précautions en matière de confidentialité des données personnelles qui touchent à l'identité des

membres des minorités nationales pour qui ce processus d'identification pourrait être un facteur de risque. »

CDL-AD(2003)009, Avis sur la loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales en Croatie, §22.

« L'article 40 énonce les conditions que les organisations de citoyens appartenant à des minorités nationales doivent réunir afin d'être enregistrées comme telles. Le paragraphe 2 de cet article établit que « le nombre de membres d'une organisation de minorité ne doit pas être inférieur à 10 % du nombre total de citoyens ayant déclaré leur appartenance à cette minorité lors du dernier recensement ». Ce seuil est inférieur aux 15 % mentionnés dans la loi sur les élections municipales. La Commission y voit une amélioration mais reste d'avis qu'un seuil de 10 % est une condition trop restrictive. Cela est particulièrement vrai pour les organisations qui oeuvrent au niveau local dans des districts administratifs présentant une concentration élevée de personnes appartenant à la minorité en question, sans toutefois qu'elles puissent atteindre le seuil de 10 % au niveau national.

Il en est de même pour la condition énoncée à l'article 40, paragraphe 3, selon lequel, « lorsque le seuil de 10 % au dernier recensement équivaut à 25 000 personnes ou plus, la liste des membres fondateurs doit compter au moins 25 000 personnes *domiciliées dans au moins 15 départements de Roumanie, mais pas moins de 300 personnes dans chacun de ces départements* ». Cette disposition risque d'exclure la fondation et l'enregistrement d'organisations au niveau local dans des zones qui présentent une concentration significative de personnes appartenant à une minorité numériquement importante au niveau national. Certes, l'article 46 prévoit la possibilité de créer des sections territoriales au sein de toute organisation de citoyens appartenant à une minorité nationale, mais cela n'apporte pas de solution satisfaisante à la difficulté excessive de créer une autre organisation, distincte de celles existantes.

Il est légitime que l'Etat souhaite entourer de certaines garanties juridiques le droit des associations à participer aux élections en tant qu' « organisations de citoyens appartenant à des minorités nationales ». Il est donc parfaitement compréhensible que l'Etat, soucieux de prévenir tout usage abusif de privilèges électoraux, exige des garanties sérieuses de représentativité de la part de ces organisations. Néanmoins, la Commission estime que les conditions posées à l'enregistrement des organisations ne doivent pas être restrictives au point de favoriser excessivement les groupes représentés au Parlement au détriment de (nouveaux) groupes souhaitant participer à la vie publique. Dans le projet de loi en question, les restrictions proposées, qui (à l'exception du seuil de 10 %) reflètent en grande partie les dispositions correspondantes de la loi sur les élections locales, ne sont pas raisonnables et ne répondent pas au principe de proportionnalité.

Cela est d'autant plus problématique que les privilèges électoraux ne sont pas le seul élément en jeu. En effet, la qualification en tant qu' « organisation de citoyens appartenant à une minorité nationale » implique, outre la participation aux élections, plusieurs compétences énumérées à l'article 48 du projet de loi. Ces compétences comprennent le droit d'être représenté au Conseil des minorités nationales, le droit d'administrer des fonds spéciaux et de recevoir des allocations annuelles du budget de l'Etat le droit de proposer la nomination de représentants dans certaines institutions, et le droit de notifier au Conseil national pour la lutte contre la discrimination d'éventuels cas de discrimination.

En conséquence, les différentes dispositions du chapitre III pourraient avoir pour effet d'exclure d'importantes franges de la population des minorités nationales des organes représentatifs et consultatifs, ainsi que d'une série de droits de participation ; de telles conséquences apparaissent disproportionnées. En effet, les organisations de citoyens appartenant à des minorités nationales sont des associations et les conditions qu'elles doivent remplir pour obtenir l'enregistrement s'analysent en des restrictions à la liberté d'association. Si les autorités considèrent qu'il est nécessaire de soumettre à des restrictions plus restrictives le droit de ces

organisations à participer aux élections, on leur recommandera de réserver les seules compétences définies à l'article 48, lit. a, aux organisations visées à l'article 39, paragraphe 1, lit. b ; à l'inverse, les compétences mentionnées à l'article 48, lit. b à h, ne devraient pas être exclues pour les organisations de minorités nationales visées à l'article 39, paragraphe 1 lit. a. L'article 47 du projet de loi, qui obligera les organisations déjà représentées au Parlement ou au Conseil des minorités nationales à renouveler leur enregistrement, ne semble pas de nature à remédier à cet inconvénient inhérent au système.

Si la Commission a de sérieuses préoccupations quant aux conditions d'enregistrement susmentionnées, elle voit une évolution extrêmement positive dans le fait que le processus d'élection pour l'établissement des Conseils nationaux de l'autonomie culturelle ait été conçu de façon beaucoup plus ouverte. En effet, l'article 62, paragraphe 5 indique clairement que les membres des organisations mentionnées à l'article 39, paragraphe 1, lit. a et b sont autorisés à se porter candidats aux élections. Cette disposition assurera une mise en concurrence électorale équitable des candidats, sans avantage injustifié pour les candidats des organisations de citoyens participant aux élections parlementaires, présidentielles et locales.

La Commission note que le processus d'enregistrement des organisations de citoyens appartenant à des minorités nationales implique nécessairement de traiter des données ethniques personnelles. Dans ce contexte, il est essentiel de s'assurer que les déclarations d'appartenance faites lors du recensement, qui sont mentionnées à l'article 40 comme outil permettant d'évaluer l'importance numérique de la minorité concernée, ne puissent être divulguées. La liste des signatures des membres des organisations, mentionnée à l'article 42, devrait également être protégée de manière adéquate. Il est évident que tout système de vote spécifiquement destiné aux minorités nationales nécessite que les électeurs et les candidats indiquent leur appartenance à la minorité concernée. Cela ne signifie pas pour autant que la liste des électeurs devrait être rendue accessible au public. Il existe en effet de nombreuses possibilités d'assurer la confidentialité de ces données à caractère personnel.

Il est donc nécessaire d'introduire dans le projet de loi certaines garanties assurant la protection des données ethniques, ou au moins de faire explicitement référence à de telles garanties si elles figurent déjà dans d'autres lois. Seules les « personnes appartenant à la minorité nationale dont le Conseil va être établi » seront autorisées à élire leur Conseil national de l'autonomie culturelle (voir article 62, paragraphe 1 du projet de loi), mais la Commission croit comprendre qu'il n'est pas dans l'intention des autorités d'établir un registre spécifique des électeurs « minoritaires ». Toute personne déclarant appartenir à une minorité donnée sera donc autorisée à participer à l'élection du Conseil de l'autonomie correspondant. La liste des personnes ayant participé aux élections ne devra pas être employée à d'autres fins par les autorités, et elle devra faire l'objet d'un accès restreint.

L'adoption des garanties proposées pour la protection des données ethniques contribuerait à respecter pleinement le droit de ne pas voir révélée son appartenance à une minorité nationale, conformément à l'article 3 de la Convention-cadre. Il faut saluer le fait que les articles 4 et 13 du projet de loi reflètent en partie ce principe. Toutefois, ils le font dépendre d'autres lois (« conformément à la loi » et « hormis les cas prévus par la loi », respectivement), affaiblissant ainsi le droit de ne pas déclarer son appartenance à une minorité nationale. Toute exception à ce droit devrait donc être plus clairement définie, viser un but légitime et être proportionnée au but visé.

L'article 40, paragraphe 4, qui établit qu'une organisation donnée de citoyens appartenant à une minorité nationale ne doit pas compter parmi ses membres plus de 25 % de personnes n'appartenant pas à la minorité concernée, est discutable et peut s'avérer extrêmement difficile à appliquer dans la pratique. L'article 40, paragraphe 5, qui interdit l'affiliation à deux organisations relevant de la même minorité, pose également problème. Ces deux dispositions constituent une forte restriction à la liberté d'association telle qu'elle est garantie par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, et leur justification n'est pas évidente.

Le projet de loi semble impliquer que les organisations ne peuvent être composées que de ressortissants roumains, puisque le terme est explicitement contenu dans l'expression « organisations de citoyens appartenant à des minorités nationales ». Il est cependant difficile de comprendre pourquoi une telle organisation, qui aura pour but de promouvoir et de protéger l'identité d'une minorité nationale donnée, devrait être empêchée d'élargir ses activités aux habitants de Roumanie appartenant à cette minorité mais ne possédant pas la citoyenneté roumaine, et pourquoi ces non-ressortissants devraient être empêchés par la loi d'en devenir membres. Ce point demande à être clarifié, notamment compte tenu du fait que les compétences assignées à ces organisations dépassent de loin les seuls privilèges électoraux.

[...] peut légitimement restreindre aux seuls ressortissants le droit de ces organisations de participer aux élections parlementaires et présidentielles. Or le projet de loi semble étendre cette restriction aux élections locales également. Une telle disposition ne constitue nullement une violation d'une règle contraignante de droit international ou européen concernant le suffrage universel. Toutefois, la tendance actuelle est à l'octroi de droits politiques locaux aux résidents étrangers. La Commission ne peut donc que réitérer sa recommandation visant à introduire la possibilité, pour les habitants non-ressortissants installés de longue date, de participer aux élections locales. La participation des non-ressortissants appartenant à des minorités nationales pourrait ainsi être considérablement améliorée. »

CDL-AD(2005)026, Avis sur le projet de loi sur le statut des minorités nationales vivant en Roumanie, §§ 46-57.

« La Commission souhaite également souligner que tout système électoral spécial pour les minorités exige que les électeurs et les candidats concernés révèlent leur appartenance à une minorité. Il existe de nombreuses possibilités d'assurer la confidentialité de l'information donnée. C'est pourquoi la Commission serait très favorable à une clarification des précautions qui seront prises pour assurer efficacement cette protection. »

CDL-AD(2004)026, Avis sur le projet de loi révisé sur l'exercice des droits et libertés des minorités nationales et ethniques au Monténégro, §52.

« Les mesures positives en matière électorale posent d'autres questions juridiques. Cela prouve une nouvelle fois le caractère controversé de l'action positive en général. Toutefois, son fondement est sérieux et, s'appuyant sur cette base, des pays vont développer une grande diversité de mécanismes en fonction de leur tradition historique et juridique et de leur régime politique. C'est dans ce sens que le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise apporte quelques principes fondamentaux en vue de développer des mesures positives en matière électorale conformes à l'héritage électoral européen. Voici quelques-unes des mesures positives en matière électorale que nous avons retenues :

- a. Les partis de minorités nationales doivent être autorisés. Toutefois, la participation des minorités nationales dans les partis politiques n'est pas et ne doit pas être limitée aux partis dits ethniques.
- b. N'est pas contraire, en principe, à l'égalité du suffrage l'adoption de règles spécifiques garantissant aux minorités nationales des sièges réservés ou prévoyant une exception aux règles normales d'attribution des sièges (par exemple suppression du quorum) pour les partis de minorités nationales.
- c. Les candidats et les électeurs ne doivent pas être contraints d'indiquer leur appartenance à une minorité nationale.
- d. Les seuils électoraux (quorums) ne devraient pas affecter les chances des minorités nationales d'être représentées.
- e. Les circonscriptions électorales (leur nombre, leur taille et leur forme, leur nombre de sièges) peuvent être établies en vue de favoriser la participation des minorités aux processus décisionnels.

Les mesures positives en matière électorale, comme le montre l'expérience du Haut Commissaire de l'OSCE, sont particulièrement efficaces lorsqu'elles sont appliquées aux élections locales ; en outre, sur les territoires où les minorités nationales représentent une partie importante de la population, la délimitation des entités territoriales (circonscriptions électorales, municipalités), visant à empêcher la dispersion des membres d'une minorité nationale peut favoriser la représentation de minorités dans les assemblées élues, comme le souligne la Recommandation 43 sur l'autonomie territoriale et les minorités nationales du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

Les principes ci-dessus énoncés peuvent être la base du développement de cadres européens communs, sinon de normes relatives à l'action positive, en vue de la participation des minorités nationales aux processus décisionnels. »

CDL-AD(2005)009, Rapport sur les règles électorales et les actions positives en faveur de la participation des minorités nationales aux processus de décision dans les pays européens, §§9-11, 15, 16, 67-70.

« Le processus d'identification des électeurs revêt une importance cruciale sous l'angle de l'intégrité globale du processus électoral. Avant de voter, les électeurs sont tenus de prouver leur identité, généralement en présentant des documents d'identité. Il est essentiel que le droit électoral ou les instructions communiquées par l'administration électorale précise(nt) clairement le type de document d'identité requis à cette fin. Dans certains pays, la situation juridique est complexe ou pêche par son imprécision. Les observateurs internationaux ont notamment critiqué à cet égard les élections législatives tenues en 2003 en Croatie. Il convient d'accorder une attention particulière aux groupes susceptibles de ne pas disposer des documents d'identité requis, par exemple les réfugiés, les personnes déplacées dans leur propre pays, ou certains groupes minoritaires comme les Roms. La vérification inefficace de l'identité des électeurs constitue un grave problème, surtout dans les pays où le « vote multiple » est notoirement pratiqué.

[...]

Plusieurs pays sont confrontés à une forte demande en faveur d'une meilleure représentation des minorités nationales au Parlement. Certains systèmes électoraux peuvent faciliter la poursuite de cet objectif ; c'est notamment le cas de la représentation proportionnelle à circonscription unique ou à circonscriptions multinominales (avec un seuil élevé de représentation). Mais des systèmes de scrutin de liste prévoyant de petites circonscriptions multinominales ou même des systèmes uninominaux (à la majorité absolue ou relative) peuvent aussi permettre la représentation des minorités, à condition que ces dernières soient concentrées géographiquement. De même, les conditions de candidature et de vote, entre autres éléments, pourraient avoir une influence sur la représentation des minorités. Dans certains pays (comme l'Allemagne et la Pologne), des « exemptions de seuil » sont accordées aux listes de candidats ou aux partis représentant des minorités nationales (voir CDL-AD(2005)009, paragraphes 35, 49).

À titre de mesure complémentaire ou de substitution, certaines législations réservent des sièges aux représentants des minorités nationales (c'est le cas notamment en Albanie, en Bosnie-Herzégovine, en Croatie, au Kosovo, au Monténégro, en Roumanie et en Slovénie). Cependant, la notion de réservation de sièges aux minorités est contestable (CG/BUR (11) 74). Si cette mesure peut s'avérer efficace à court terme pendant une période transitoire, l'intérêt supérieur à long terme des minorités et du pays est généralement mieux servi par une représentation dans le cadre du système électoral « ordinaire » (voir notamment le rapport de l'Assemblée parlementaire sur les élections législatives tenues en 2002 au Monténégro, Doc 9621 Addendum IV). De plus, la formule des sièges réservés pose immanquablement le problème de savoir quelles minorités doivent en bénéficier et quelles personnes sont les représentants légitimes des diverses minorités au Parlement local ou national (voir par exemple CDL-AD(2004)040). »

CDL-AD(2006)018, Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe, §§133, 182, 183.

«Le Code électoral maintient un système électoral reposant sur une circonscription unique couvrant l'ensemble du pays avec une répartition proportionnelle des sièges. La possibilité pour les minorités d'obtenir une représentation parlementaire dépend étroitement du découpage des circonscriptions. L'Avis sur le droit électoral cite la Commission de Venise en déclarant qu'il est « nécessaire que les États tiennent compte de la présence d'une ou plusieurs minorités sur leur sol lorsqu'ils procèdent à des découpages du territoire en subdivisions politiques ou administratives ainsi qu'en circonscriptions électorales. » (Avis sur l'interprétation de l'article 11 de la Recommandation 1201 (1993) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, CDL-INF (96) 4). »

CDL-AD(2006)001, Avis conjoint sur le code électoral de la Moldova, § 17.

«As noted earlier, Article 81 of the Law on Parliamentary Elections creates an exception to the legal threshold for mandate allocation for "political parties of ethnic minorities and coalitions of political parties of ethnic minorities". These political parties and coalitions participate in the mandate allocation for members of Parliament even if they receive less than 5 per cent of the votes. Although Article 81 of the Law on Parliament Elections requires a definition of "political party of ethnic minority" in order to determine which political parties and coalitions under the legal threshold are entitled to participate in the allocation of mandates, the concept is a positive one that facilitates the representation of ethnic minorities. The OSCE/ODIHR and the Venice Commission recommend that consideration be given to providing a similar provision in the Law on Local Elections. »

CDL-AD(2006)013, Recommandations conjointes sur les lois sur les élections législatives, présidentielles et locales, et l'administration des élections en République de Serbie, § 82.

« L'article 15 de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la protection des minorités nationales stipule que « *les Parties s'engagent à créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles les concernant* ».

Les mesures positives en matière électorale constituent l'un des moyens d'établir la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales. Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise apporte quelques principes fondamentaux en vue de développer des mesures positives en matière électorale conformes à l'héritage électoral européen, dont notamment : les partis de minorités nationales doivent être autorisés, garantir des sièges réservés aux membres des minorités nationales, les seuils électoraux (quorums) ne devraient pas affecter les chances des minorités nationales d'être représentées, les circonscriptions électorales (leur nombre, leur taille et leur forme, leur nombre de sièges) peuvent être établies en vue de favoriser la participation des minorités aux processus décisionnels.

Par ailleurs, la double ou multiple nationalité ne devrait pas faire obstacle à l'exercice des droits de vote dans les deux pays. Cette approche est totalement compatible avec l'article 17, paragraphe 1 de la Convention européenne sur la nationalité qui dispose que les ressortissants d'un Etat Partie possédant une autre nationalité doivent avoir, sur le territoire de cet Etat Partie dans lequel ils résident, les mêmes droits et devoirs que les autres ressortissants de cet Etat Partie. »

CDL-AD(2005)011, Rapport sur l'abolition des restrictions au droit de vote aux élections législatives, §§ 56-58.

« La Commission de Venise souligne, en particulier, que les conditions de participation aux élections locales devraient être liées à la situation locale et non pas à une condition de représentation à l'échelon national. Par exemple, une organisation d'une minorité nationale donnée peut être fortement représentative de cette minorité nationale dans un certain département, même si elles ne remplissent pas la condition d'avoir un nombre de membres égal ou supérieur à 15 % du nombre total de citoyens qui, au recensement le plus récent, ont déclaré qu'ils appartenaient à cette minorité et même si elle ne compte pas au moins 300 membres dans 15 départements du pays. La condition imposée est d'autant plus surprenante que l'article 44 de la loi limite effectivement à la circonscription concernée l'exigence d'un certain soutien parmi l'électorat.

L'inégalité de traitement mise en évidence ci-dessus contredit aussi le principe de la représentation proportionnelle. Dans le cas des minorités nationales, une exception à la représentation proportionnelle formelle peut se justifier pour garantir l'accès des minorités nationales aux organes représentatifs. Le Code de bonne conduite en matière électorale le prévoit au titre du Principe 1.2.4 dans les termes suivants : « *N'est pas contraire, en principe, à l'égalité du suffrage l'adoption de règles spécifiques garantissant aux minorités nationales des sièges réservés ou prévoyant une exception aux règles normales d'attribution des sièges (...) pour les partis de minorités nationales* »<sup>7</sup>. Cependant, une telle mesure de « discrimination positive » ne doit pas avoir pour effet de favoriser une minorité nationale ou un groupe parmi une minorité nationale au détriment d'un ou plusieurs autres dans la mesure où ces derniers sont mis dans l'impossibilité d'exercer concrètement leur droit de participer aux affaires publiques.

[...]

La présence d'une liste unique pour chaque minorité dans le jeu des forces politiques pourrait aider cette minorité à être représentée, proportionnellement, dans les organes élus. Il ne s'ensuit cependant pas qu'une restriction de la concurrence entre les listes de la même minorité soit justifiée. Dans le libre jeu des forces politiques, on peut supposer que les électeurs comme les candidats pèseront et discuteront les conséquences de leur vote et la division qui peut en résulter entre groupements rivaux. Même dans l'hypothèse où des erreurs de calcul peuvent produire des résultats indésirables à cause d'une perte de représentation, les enseignements à tirer de cette expérience font partie du processus démocratique normal par lequel le corps électoral tire les leçons de ses erreurs sans que ses choix soient limités par des restrictions censées le protéger a priori.

[...]

Cependant, les dispositions de l'article 7 créent des difficultés. Cet article restreint en effet fortement la possibilité que plus d'un groupement de personnes appartenant à une minorité nationale soit représenté au sein des autorités à l'échelon local dans l'ensemble du pays. En pratique, il défavorise principalement la minorité hongroise. Les restrictions qu'il impose ne semblent pas justifiées. En particulier, elles ne sont pas justifiées par la nécessité d'assurer l'unité pour préserver le poids électoral d'une minorité dans la mesure où il faut considérer comme acquis que les électeurs savent comment sauvegarder leurs intérêts en tant que minorité. Il convient de préciser que ces observations ne s'appliquent qu'aux élections locales. »

CDL-AD(2004)040, Avis sur la loi sur l'élection des autorités de l'administration publique locale de la Roumanie, §§ 46, 47, 52, 57.

« Les dispositions du projet de code concernant les langues utilisées pour les organes électoraux, les bulletins, les formulaires et le matériel électoral en général, devraient être complétées afin de prendre en compte toutes les difficultés survenues lors de scrutins passés.

Des supports d'information et de sensibilisation en quantité suffisante devraient être mis à disposition dans toutes les langues des minorités reconnues par la Constitution ; des formulaires en langue minoritaire devraient être fournis aux organes électoraux des municipalités dont la population comprend au moins 20 % de membres d'une minorité.

Il conviendrait d'élargir les dispositions du projet de code concernant l'usage des langues minoritaires pour les élections municipales, afin qu'elles s'appliquent à toutes les élections se déroulant dans de telles municipalités.

Le projet de code devrait exiger des autorités compétentes qu'elles inscrivent les électeurs membres de minorités, et en particulier de minorités représentant plus de 20 % de la population totale, en macédonien ainsi que dans leur propre langue. »

CDL-AD(2006)008, Avis conjoint sur le projet de Code électoral de l'«ex-République yougoslave de Macédoine », §B.3

« Très rares sont les droits individuels explicitement réservés aux citoyens dans les divers instruments internationaux relatifs aux personnes appartenant aux minorités

Les exemples admissibles les plus fréquemment cités de restrictions aux seuls citoyens relèvent du domaine des droits politiques. Dans ce contexte, il convient de rappeler que l'article 25 du PIDCP, qui traite du droit de participer aux affaires publiques, du droit de vote et d'éligibilité et du droit à une égalité d'accès aux fonctions publiques, parle de « tout citoyen » et non de « chacun » ou de « toute personne », comme dans d'autres dispositions du même traité. Le fait de restreindre certains droits politiques - y compris ceux garantissant une représentation des minorités au sein du parlement - aux citoyens appartenant à une minorité nationale est également considéré comme une exigence légitime au titre de la FCNM.

Même si la restriction du droit de vote et d'éligibilité aux seuls ressortissants peut être considérée comme admissible au regard du droit international, il convient de noter une tendance plus récente en Europe, qui élargit ces droits aux non-ressortissants au plan local, à condition qu'ils puissent justifier d'une résidence légale dans la région concernée depuis une certaine période. Néanmoins, tous les droits, facilités et mesures réservés aux citoyens et qui visent à assurer une participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales aux affaires publiques, ne peuvent pas automatiquement être considérés comme admissibles. Si aucun doute n'est possible s'agissant du droit de vote et d'éligibilité au parlement, la restriction d'autres droits de participation aux seuls citoyens a déjà soulevé des préoccupations dans divers contextes, y compris en liaison avec les droits culturels, et ne semble pas toujours légitime. »

CDL-AD(2007)001, Rapport sur les non-ressortissants et les droits des minorités, §§ 138-140.

« [...] les électeurs membres d'une minorité ne devraient en aucun cas être contraints de voter dans des bureaux spéciaux ou spécialement désignés à cet effet. »

CDL-AD(2007)030, Avis conjoint sur le projet de loi relatif aux listes électorales en Croatie, § 75.

« Comme le dit le HCMN (paragraphe 7 du document), il existe une pluralité de mécanismes permettant de mettre en oeuvre le droit à la participation effective aux affaires publiques. La participation des minorités nationales à la vie publique, et plus précisément leur représentation dans les organes élus, peut être garantie dans certains cas en appliquant les règles générales du droit électoral en vue (ou avec l'effet) de garantir une représentation appropriée des minorités ; dans les autres cas, les Etats appliquent des règles spécifiques prévoyant ou facilitant la représentation des minorités.

Par exemple, le choix d'un système électoral à la proportionnelle peut assurer une participation effective même si aucune exception n'est créée aux règles générales du système électoral. Cependant, il est évident que lorsqu'un quorum est fixé, accorder un quorum inférieur aux minorités nationales suppose des exceptions aux règles généralement appliquées. D'autre part, dans des secteurs où des minorités sont concentrées géographiquement, des circonscriptions

électorales uninominales peuvent entraîner une exception aux règles générales d'attribution des sièges seulement si le nombre d'électeurs rattachés aux circonscriptions électorales minoritaires ne répond pas aux critères de la répartition générale des électeurs fixée par les règles du droit électoral. Des sièges réservés sont une manière plus évidente de favoriser la représentation des minorités.

[...]

De fait, les dispositions spéciales relatives au droit de vote des minorités ne sont pas nécessairement contraires au principe d'égalité, mais toute adaptation des résultats électoraux est un exemple de discrimination positive. C'est pourquoi elles doivent être justifiées par le principe de proportionnalité ; en d'autres termes, elles ne portent pas atteinte au principe d'égalité si et dans la mesure où elles sont nécessaires pour résoudre les difficultés rencontrées par les minorités dans leur participation à la vie publique.

Les Etats peuvent dévier du principe du suffrage égal par une adaptation considérée comme légitime du système électoral (méthode de conversion des voix en sièges) et l'adoption de « systèmes spéciaux » en faveur des minorités qui répondent à un but légitime et nécessaire par des moyens proportionnés au résultat recherché.

Les Etats ont en la matière un pouvoir d'appréciation important et un vaste panel de solutions : ils sont libres de choisir entre de nombreuses options possibles. La pratique internationale ne les oblige pas à adopter l'une ou l'autre solution et leur laisse le libre choix de la manière de régler la représentation des minorités dans les processus décisionnels publics ; ils doivent néanmoins se conformer à leurs principes constitutionnels lorsque ceux-ci traitent la question et donnent des indications particulières pour la résoudre, dans le respect des normes internationales applicables. Les Etats sont donc autorisés à instaurer des exceptions à ces systèmes conformes aux principes de rationalité et de proportionnalité. Il ne s'ensuit pas pourtant que tous les bulletins doivent avoir un poids égal quant au résultat.

[...]

Lorsqu'une démocratie vient de s'implanter après plusieurs années de totalitarisme et de dépression des minorités qui ont été privées de toutes les protections internationales de rigueur, il serait peut-être opportun de prévoir, à titre transitoire, des sièges réservés pour les minorités aux assemblées électives. Pour autant, cette solution ne favorise pas l'intégration des minorités dans les sociétés, surtout si les membres d'une minorité ne sont pas autorisés à choisir entre différents partis politiques parce qu'un siège ou des sièges sont exclusivement réservés à un parti politique qui prétend être l'unique représentant de la minorité. C'est pourquoi il faut rechercher une solution, non seulement en trouvant un équilibre entre les droits et intérêts des personnes appartenant à une minorité nationale et ceux de l'ensemble de la population, mais aussi en conciliant les droits et intérêts des personnes appartenant à une minorité nationale et ceux de la minorité en tant que groupe ou communauté.

La liberté d'expression politique ne peut se limiter au vote lors des élections nationales générales, mais doit également s'appliquer lors d'élections pour des sièges réservés. Il pourrait être très utile que plusieurs représentants d'un parti politique d'une minorité soient autorisés à se présenter à l'élection pour le siège réservé. Toutefois, il pourrait être préférable d'attribuer le siège réservé à la minorité, dans le cadre des élections générales, à la personne qui a reçu comme candidat d'un parti politique national un soutien proportionnellement plus important que d'autres candidats appartenant à la minorité présentés par d'autres partis politiques nationaux.

Toutes les solutions prévoyant des sièges réservés pour les personnes appartenant aux minorités nationales présentent un danger ; en effet, les personnes intéressées sont obligées de déclarer leur identité ethnique ou linguistique. Ce risque ne peut être évité. C'est pourquoi il est nécessaire que les garanties des droits de l'homme et des libertés fondamentales soient inscrites dans le droit interne en faveur de toutes les personnes déclarant appartenir à des minorités nationales.

[...]

Or, dans certains cas particuliers, le système de double vote pour les personnes appartenant à des minorités nationales peut concilier l'obligation de prévoir la représentation réservée d'une minorité, notamment si un État se relève d'une expérience totalitaire et qu'il est nécessaire de

favoriser l'intégration de la minorité dans la vie politique de la nation. C'est là un exemple de discrimination positive que peut justifier l'histoire d'un pays, au moins jusqu'au moment où les effets de la répression et du régime totalitaire ont cessé (même partiellement) de se faire sentir. Ce système peut être le seul à même d'assurer, d'une part, la représentation de la minorité dans les affaires publiques et, d'autre part, que les personnes appartenant aux minorités nationales sont autorisées à prendre part au débat politique national sur pied d'égalité.

Plutôt que d'adopter une attitude abstraite sur l'admissibilité d'un système de double vote, il convient d'examiner les circonstances particulières de chaque cas. Il peut être justifié uniquement dans le cadre de la Constitution et doit respecter le principe de la proportionnalité.

L'examen de la proportionnalité doit se comprendre sous tous ses aspects. Il vise certes la proportionnalité au sens étroit, soit la mise en balance du but visé et de l'atteinte au droit protégé. Il comprend aussi l'adéquation de la mesure, c'est-à-dire sa capacité à parvenir au but visé, à savoir la plus grande intégration possible des personnes appartenant à des minorités nationales dans le système politique.

Le principe de la proportionnalité implique que le système de double vote n'est pas justifié si d'autres mesures garantissant la participation des minorités à la vie publique existent, qui ne portent pas atteinte, ou portent moins atteinte aux droits des autres électeurs au suffrage égal. La possibilité de recourir à ces autres mesures doit être prise en compte. Le seul fait que des mesures autres que le double vote existent et ont été retenues par d'autres Etats ne permet cependant pas de conclure *in abstracto* que le double vote est inadmissible en tant que tel. Néanmoins, lorsque le but recherché peut être atteint par ces autres mesures, le double vote ne passera pas avec succès l'examen de proportionnalité.

Dans ces cas, on peut émettre un doute sur le fait que l'octroi d'un double droit de suffrage puisse améliorer les relations des personnes appartenant à la «minorité avantagée» avec les autres citoyens. On peut même craindre que ce privilège au sens juridique du terme, soit source de conflit. D'autres solutions, telles que celles décrites dans ce cadre, permettent d'éviter de porter atteinte au principe d'égalité ou, pour le moins, à des inégalités moins importantes, ne touchant qu'au principe de l'égalité de la force électorale.

Le recours au double vote ne peut se justifier qu'à titre temporaire, dans la perspective d'une meilleure intégration ultérieure des minorités dans le système politique. Si, après un certain temps, ce but peut être atteint par d'autres mesures moins restrictives, qui ne portent pas atteinte au principe de l'égalité de décompte, le système du double vote n'est plus justifié.

Seules les minorités de taille modeste peuvent se trouver dans la nécessité de devoir être représentées au moyen du double vote. Les minorités plus grandes peuvent en effet l'être au travers d'aménagements du système électoral, tels que les circonscriptions spécifiques, une proportionnalité accentuée du système électoral ou l'exemption du quorum pour les listes de minorités.

[...]

Vu le caractère exceptionnel du double vote, le respect des conditions ci-dessus (en particulier, celles qui se réfèrent à sa fonction d'intégration des minorités dans le système politique et à sa portée limitée) devrait être réexaminé périodiquement, afin de maintenir son caractère transitoire. »

CDL-AD(2008)013, Rapport sur le double vote des personnes appartenant à des minorités nationales, §§44, 45, 48-50, 52-54, 58-64, 72.

«[...]afin de renforcer la participation des groupes minoritaires aux élections, il est recommandé que des amendements supplémentaires soient apportés au Code électoral, afin de rendre obligatoire la publication du Code électoral, des instructions, des listes électorales et des manuels de formation dans d'autres langues. »

CDL-AD(2009)001, Avis conjoint sur le Code électoral de Géorgie tel qu'amendé en juillet 2008, § 93.

« D'après l'article 64(3), tout candidat au parlement doit fournir « une déclaration de son appartenance à une communauté ethnique ». Cette exigence vise à permettre que les bulletins de vote soient imprimés à la fois en macédonien et en caractères cyrilliques et dans la langue de la communautés ethnique en cause. D'après le Code de bonne conduite en matière électorale et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, nul ne devrait être contraint d'indiquer son appartenance à une minorité nationale. Cette déclaration devrait être un droit et non un devoir. Il faudrait en conséquence envisager de supprimer la déclaration d'ethnicité obligatoire de l'article 64(3) et de la remplacer par la possibilité que les noms sur une liste soient imprimés dans la langue originale. »

CDL-AD(2009)032, Avis conjoint sur le Code électoral de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» tel que révisé le 29 octobre 2008, § 39.

«Conformément à l'article 7.2 du projet de loi sur la liste électorale unifiée, les noms des électeurs issus de minorités nationales doivent être transcrits sur la liste en caractères cyrilliques selon l'orthographe serbe et également selon l'alphabet et l'orthographe de la langue de la minorité nationale concernée. On peut supposer que cette disposition vise à veiller à ce que les membres de minorités nationales puissent vérifier qu'ils sont inscrits sur la bonne liste. Cela étant, certaines personnes issues de minorités nationales préféreront peut-être ne pas voir leur nom orthographié dans la langue minoritaire nationale applicable pour protéger leur vie privée ou simplement parce qu'ils préfèrent ne pas être identifiés à une minorité nationale. Il serait préférable de permettre à ces électeurs de voir leur nom inscrit en caractères cyrilliques uniquement s'ils le souhaitent.

[...]

La procédure relative à l'impression et à la distribution des bulletins de vote est décrite à l'article 32 du projet de loi. Aux termes de cet article, lorsque la langue d'une minorité nationale est utilisée officiellement dans une localité, les bulletins de vote doivent aussi être imprimés dans cette langue. Cette disposition est importante pour garantir le droit de vote de tous les citoyens.

[...]

Aux termes de l'article 5 du projet de loi, « la représentation des minorités nationales dans les assemblées des collectivités locales est proportionnelle » et l'article 42.3 prévoit une exception au seuil légal de cinq pour cent (5 %) pour l'attribution de sièges à des « listes de minorités nationales ». Il s'ensuit que les partis et alliances politiques représentant des minorités nationales obtiendront des sièges même s'ils ont recueilli moins de cinq pour cent (5 %) des suffrages. Cependant, la loi ne donne pas de définition concrète des « listes de minorités nationales », c'est-à-dire une définition qui permettrait de déterminer quels partis politiques, alliances et groupes de citoyens n'ayant pas atteint le seuil légal de cinq pour cent (5 %) sont autorisés à obtenir des sièges. Les dispositions de l'article 21.2-21.4 abordent la question de manière formelle et semblent indiquer que cette décision incombera à « l'organe chargé de tenir le registre des partis politiques », étant donné que celui-ci « confirme par un certificat » « le statut de parti politique représentant une minorité nationale », vraisemblablement en s'appuyant sur les documents remis par les intéressés aux fins de l'inscription dans le registre. Si cette question n'est pas traitée de manière claire et démocratique dans une autre loi, il serait bon que le présent projet de loi donne des indications pour comprendre le sens du terme « statut » du parti politique. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent d'amender le projet de loi pour y inclure une telle définition. Bien que les articles susmentionnés méritent nettement d'être clarifiés**, il faut aussi souligner que le projet de loi constitue une avancée importante sur le plan de la participation des minorités nationales aux élections locales.»

CDL-AD(2009)039, Avis conjoint sur les projets de lois relatives à la législation électorale de la Serbie, §§ 21, 45, 58.

« Les partis politiques, les coalitions électorales, les observateurs électoraux et les électeurs ont la possibilité d'examiner la liste préliminaire des électeurs et de demander des changements (article 9.7). L'article 9.13 dispose que « la Commission électorale centrale et les commissions électorales concernées garantissent la publicité et l'accessibilité de la liste électorale générale conformément aux procédures établies par la législation géorgienne ». Pour plus de clarté, il est généralement recommandé de se référer non pas à la « législation géorgienne », mais aux dispositions numérotées pertinentes. En outre, pour contribuer à la mise à jour de la liste électorale, **la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE recommandent que l'article 9 prévoit l'affichage de la liste électorale dans les locaux des commissions électorales aux fins d'un contrôle public (conformément à l'article 66.2), et la publication de cette dernière également dans les langues minoritaires, en particulier dans les régions où d'autres matériels électoraux sont produits dans des langues minoritaires.** »

CDL-AD(2010)013, Avis conjoint sur le Code électoral de la Géorgie tel que modifié jusqu'en mars 2010, §34.

« L'article 21 du projet de loi, qui porte sur l'article 38, par. 2, de la loi sur les élections, remplace l'expression « partis politiques » par « responsables de listes de candidats visés au paragraphe 1er du présent article ». La disposition élargit des partis politiques aux groupes de citoyens l'éventail de ceux qui ont le droit de proposer des listes électorales. En vertu de l'article 23, un « parti politique, une coalition de partis politiques ou un groupe d'électeurs qui prend position lors des élections » peuvent participer au scrutin. C'est là un amendement bienvenu dans la mesure où il rend possible la participation des minorités sans qu'il soit nécessaire de fonder un parti politique.

[...]

En ce qui concerne la représentation authentique des minorités, le projet de loi introduit le recours à un modèle uniforme pour toutes les minorités nationales ou les groupes nationaux minoritaires sans sièges réservés. Le Code de bonne conduite en matière électorale montre que des règles spéciales garantissant aux minorités nationales des sièges réservés ou prévoyant des dérogations aux critères normaux d'attribution de sièges pour les partis représentant les minorités nationales (par exemple dérogation à la condition de seuil) n'est en principe pas contraire à l'égalité du suffrage<sup>14</sup>. Cependant, l'attribution de sièges réservés aux représentants des minorités n'est pas un mode d'action positive indispensable. »

CDL-AD(2010)023, Avis conjoint sur le projet de loi portant modification de la loi sur l'élection des conseillers locaux et des députés du parlement du Monténégro modifiée en juillet 2006, §§ 20, 51.

### XIII. DOCUMENTS DE REFERENCE

CDL(1991)007, Proposition pour une Convention européenne pour la Protection des Minorités (figure aussi dans “La protection des minorités”, Collection Science and Technique de la démocratie, STD N°9, 1994

CDL(1991)008, Explanatory Report on the Proposal for a European Convention for the Protection of Minorities – (***pas de version française***) – reprise dans “La protection des minorités”, Collection Science and Technique de la démocratie, STD N°9, 1994

CDL-MIN(1991)004, Questions of the Compatibility between the draft European Charter for Regional or Minorities language and the Proposal for a European Convention for the protection of Minorities (D. Richter, under the direction of H. Steinberger) – (***pas de version française***).

“La protection des minorités”, Collection Science and Technique de la démocratie, N°9, 1994, Rapport sur les réponses au questionnaire sur les droits des minorités

CDL(1991)020rev, Avis sur le projet de Charte européenne des langues régionales ou minoritaires

CDL-MIN(1993)004rev, Avis sur le projet de loi hongrois N° 5190 sur les Droits des Minorités nationales et ethniques

CDL-MIN(1994)001rev2, The protection of minorities in federal and regional States, consolidated report based upon studies carried out in relation to Austria, Belgium, Canada, Germany, Italy, Spain and Switzerland – (pas de version française).

CDL-INF(1996)003, Avis sur les dispositions de la Charte européenne des Langues régionales ou minoritaires qui devraient être acceptées par tous les Etats contractants

CDL-INF(1996)004, Avis sur l'interprétation de l'Article 11 du projet de Protocole à la Convention européenne des Droits de l'Homme annexé à la Recommandation 1201 de l'Assemblée parlementaire

CDL(1996)026, Rapport sur l'application de la loi constitutionnelle sur les droits et libertés de l'Homme et sur les droits des communautés ou minorités nationales et ethniques dans la République de Croatie

CDL-INF(1997)003, Arrêt de la Cour constitutionnelle de la République d'Arménie sur le différend portant sur les résultats de l'élection du Président de la République d'Arménie du 22 septembre 1996

CDL-MIN(1998)001rev, Note de synthèse sur la participation des personnes appartenant à des minorités à la vie publique

CDL-INF(1999)014, Avis sur les questions soulevées quant à la conformité des lois de la République de Moldova sur l'administration locale et sur l'organisation administrative et territoriale à la législation en vigueur relative au régime de certaines minorités

CDL-INF(2000)004, Droit électoral et minorités nationales

CDL-INF(2000)016, Un cadre juridique général de référence pour faciliter la solution des conflits ethno-politiques en Europe

CDL(2000)79rev, Opinion on the draft constitutional law on the rights of minorities in Croatia – (***pas de version française***)

CDL-INF(2001)012, Avis sur le projet de loi relatif aux droits des minorités nationales de Bosnie-Herzégovine, préparé par le Ministère des Droits de l'Homme et des Réfugiés de Bosnie-Herzégovine, le 18 avril 2001

CDL-INF(2001)013, Avis sur le projet de loi relatif aux droits des communautés et minorités ethniques et nationales en Bosnie-Herzégovine, préparé par M. Ibrahim Spahić, délégué à la Chambre des Peuples de Bosnie-Herzégovine

CDL-INF(2001)014, Avis sur la loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales en Croatie

CDL-INF(2001)015, Avis sur les modifications du 9 novembre 2000 et du 28 mars 2001 à la Constitution Croate

CDL-INF(2001)019, , Rapport sur le traitement préférentiel des minorités nationales par leur Etat parent

CDL(2001)035, Note concernant les modifications à la Constitution croate adoptées le 9 novembre 2000 et le 28 mars 2001

CDL(2001)071rev, Opinion on the draft law on the rights of national minorities of Bosnia and Herzegovina – (***pas de version française***)

CDL(2001)074, Avis sur la loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales en Croatie

CDL-AD(2002)001, Avis sur les groupes de personnes auxquels la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales pourrait s'appliquer en Belgique

CDL-AD(2002)030, Opinion on the Constitutional Law on the Rights of National Minorities in Croatia (***N'existe pas en version française***)

CDL-AD(2003)009, Avis sur la loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales en Croatie

CDL-AD(2003)013, Avis sur deux projets de loi modifiant la loi sur les minorités nationales en Ukraine

CDL-AD(2004)013, Avis sur deux projets de loi modifiant la loi sur les minorités nationales en Ukraine

CDL-AD(2004)022, Avis sur la dernière version du projet de loi modifiant la loi relative aux minorités nationales en Ukraine

CDL-AD(2004)026, Avis sur le projet de loi révisé sur l'exercice des droits et libertés des minorités nationales et ethniques au Monténégro

CDL-AD(2004)036, Avis sur le proje de loi sur les peuples autochtones d'Ukraine

CDL-AD(2004)040, Avis sur la loi sur l'élection des autorités de l'administration publique locale de la Roumanie

CDL-AD(2005)011 , Rapport sur l'abolition des restrictions au droit de vote aux élections législatives

CDL-AD(2005)009, Rapport sur les règles électorales et les actions positives en faveur de la participation des minorités nationales aux processus de décision dans les pays européens

- CDL-AD(2005)026, Avis sur le projet de loi sur le statut des minorités nationales vivant en Roumanie
- CDL-AD(2006)018, Report on electoral law and electoral administration in Europe
- CDL-AD(2006)001, Avis conjoint sur le code électoral de la Moldova
- CDL-AD(2006)008, Avis conjoint sur le projet de Code électoral de l'«ex-République yougoslave de Macédoine»
- CDL-AD(2006)013, Recommandations conjointes sur les lois sur les élections législatives, résidentielles et locales, et l'administration des élections en République de Serbie
- CDL-AD(2007)001, Rapport sur les non-ressortissants et les droits des minorités
- CDL-AD(2007)004, Avis sur la Constitution de la République de Serbie
- CDL-AD(2007)030, Avis conjoint sur le projet de loi relatif aux listes électorales en Croatie
- CDL-AD(2007)041, Avis sur le projet de loi relatif à la liberté de religion aux organisations religieuses et aux relations mutuelles avec l'Etat de l'Albanie
- CDL-AD(2007)047, Avis sur la Constitution du Monténégro
- CDL-AD(2008)009, Avis sur la Constitution de Bulgarie
- CDL-AD(2008)013, Rapport sur le double vote des personnes appartenant à des minorités nationales
- CDL-AD(2008)026, Rapport sur les Relations entre liberté d'expression et liberté de religion, réglementation et répression du blasphème, de l'injure à caractère religieux et de l'incitation à la haine religieuse
- CDL-AD(2008)032, Avis conjoint sur la liberté de conscience et les organisations religieuses en République kirghize
- CDL-AD(2009)001, Avis conjoint sur le Code électoral de Géorgie tel qu'amendé en juillet 2008
- CDL-AD(2009)006, Avis sur les dispositions constitutionnelles et législatives relatives à l'interdiction des partis politiques en Turquie
- CDL-AD(2009)021, Code de bonne conduite en matière de partis politiques
- CDL-AD(2009)024, Avis sur le projet de loi portant modification de la Constitution de l'Ukraine, présenté par le Président ukrainien
- CDL-AD(2009)032, Avis conjoint sur le Code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », tel que révisé le 29 octobre 2008
- CDL-AD(2009)036, Avis conjoint sur la loi modifiant et complétant la loi sur la liberté de conscience et les organisations religieuses et sur la loi modifiant le Code pénal de la République d'Arménie
- CDL-AD(2009)039, Avis conjoint sur les projets de lois relatives à la législation électorale de la Serbie
- CDL-AD(2009)041, Joint Opinion on the Draft law on Political Parties o the Kyrgyz Republic - **(pas de version française)**

CDL-AD(2010)005, Avis sur le statut juridique des communautés religieuses en Turquie et sur le droit du patriarcat orthodoxe d'Istanbul à user du titre «eocuménique

CDL-AD(2010)013, Avis conjoint sur le Code électoral de la Géorgie tel que modifié jusqu'en mars 2010

CDL-AD(2010)020, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly – (***pas de version française***)

CDL-AD(2010)023, Avis conjoint sur le projet de loi portant modification de la loi sur l'élection des conseillers locaux et des députés du parlement du Monténégro modifiée en juillet 2006

CDL-AD(2010)035, Avis relatif à la loi sur la langue d'Etat de la République slovaque

CDL-AD(2010)054, Avis conjoint intérimaire relatif à la loi modifiant et complétant la loi sur la liberté de conscience et les organisations religieuses et à la loi modifiant le code pénal , le code des infractions administratives et la loi sur les associations caritatives de la République d'Arménie

CDL-AD(2011)008, Opinion on the Draft Law on Languages in Ukraine