



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 25 octobre 2005

Avis n° 345 / 2005

CDL-AD(2005)026

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS

**SUR LE PROJET DE LOI
SUR LE STATUT DES MINORITES NATIONALES
VIVANT EN ROUMANIE**

**adopté par la Commission de Venise
à sa 64^e session plénière
(Venise, 21-22 octobre 2005)**

sur la base des commentaires de :

**M. Sergio BARTOLE (membre suppléant, Italie)
M. Pieter van DIJK (membre, Pays-Bas)**

I. INTRODUCTION

1. En juin 2005, les autorités roumaines ont demandé à la Commission de Venise de formuler un avis d'expert sur le projet de « loi sur le statut des minorités nationales vivant en Roumanie » (CDL(2005)059).

2. MM. Sergio Bartole et Pieter van Dijk ont été désignés comme rapporteurs. Une réunion de travail s'est tenue à Bucarest les 7 et 8 septembre 2005, à laquelle ont participé des représentants du Gouvernement roumain - y compris du Département des relations interethniques -, des représentants du Parlement, du Conseil des minorités nationales, du Conseil national pour la prévention et la répression de la discrimination, ainsi que M. Sergio Bartole. Le présent avis a été communiqué aux autorités roumaines le 20 septembre 2005 et approuvé par la Commission lors de sa 64^e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2005).

II. ANALYSE DU PROJET DE LOI

A. Observations générales

1. Les présents commentaires se rapportent à la traduction anglaise du projet de loi. Cette traduction n'est peut-être pas parfaitement fidèle en tout point à la version roumaine originale. En conséquence, certaines questions soulevées dans l'avis peuvent avoir pour origine la qualité de la traduction plutôt que le fond des dispositions concernées.

2. La Commission n'a pas reçu d'exposé des motifs afférent au projet de loi. Un tel document permettrait de clarifier l'intention des auteurs de la loi et de préciser les relations entre le projet de loi et d'autres lois sectorielles pertinentes (voir points C, paragraphes 12 à 15 ; E, paragraphe 34 ; G, lit. d « autonomie culturelle », paragraphe 74, ci-après). La Commission recommande donc d'élaborer un tel document si ce n'est déjà fait, notamment afin de faciliter l'interprétation future de la loi, y compris par les autorités judiciaires et les organismes internationaux.

3. Le projet de loi en question comprend 78 articles, souvent très détaillés. Initialement, il était prévu d'élaborer une loi-cadre assez sommaire ayant pour seule fonction de rassembler dans un seul texte juridique uniquement les principes majeurs régissant le statut et la situation des minorités nationales.

4. Lors de la réunion de Bucarest mentionnée ci-dessus, il est toutefois apparu qu'au cours du processus d'élaboration du projet de loi, un certain nombre de normes déjà formulées dans d'autres actes juridiques sectoriels, tels que la loi n° 84/1995 sur l'éducation et la loi n° 2015/2001 sur l'administration publique locale, ont été reprises dans le projet de loi afin de dresser un tableau plus complet des droits et structures auxquels ont accès les personnes appartenant à des minorités nationales. La Commission note qu'en conséquence, le projet de loi a en partie perdu son caractère de loi-cadre dans la mesure où il reproduit en détail un certain nombre de dispositions, sans toutefois toujours employer la même formulation ou le même degré de précision dans les détails. Cela rend parfois la lecture et l'interprétation du projet de loi difficiles, en particulier lorsqu'il s'agit de déterminer les normes devant être considérées comme *lex specialis* (voir point C, paragraphes 13 à 14 ci-dessous).

B. Informations générales

5. A l'heure actuelle, il n'existe pas d'acte juridique général régissant le statut des minorités nationales établies en Roumanie, bien que ce pays se caractérise historiquement par une grande diversité ethnique, linguistique et culturelle. Le régime juridique protégeant les minorités nationales a toutefois connu un développement progressif, comme en témoigne l'adoption de nouvelles garanties juridiques de grande portée, notamment dans les domaines de l'éducation en 1999 et de l'administration locale en 2001.

6. Depuis quelques années, un nombre croissant de pays ont promulgué ou décidé de promulguer des lois générales sur la protection des minorités nationales, ethniques ou linguistiques, sans que cela constitue pour eux une obligation au regard du droit international. Cette évolution est également positive du fait que ces lois contribuent à souligner l'importance et à accroître la visibilité de la question de la protection des minorités, mais aussi à renforcer la transparence. De même, les conclusions du mécanisme de suivi¹ de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ci-après dénommée « la Convention-cadre ») font état d'une évaluation globalement positive de la législation générale sur la protection des minorités.

7. En Roumanie, l'importance de la question des minorités a été soulignée récemment par le référendum national qui s'est tenu en octobre 2003 et à la suite duquel l'article 73, paragraphe 3, lit. r de la Constitution exige désormais que le statut des minorités nationales soit régi par une loi organique devant être adoptée par le Parlement à la majorité absolue des voix tant au Sénat qu'à la Chambre des députés. En outre, le programme gouvernemental pour 2005 à 2008 définit la protection des minorités nationales au chapitre 25 comme l'un des principaux objectifs gouvernementaux, lequel doit être poursuivi au moyen de la préparation d'un projet de loi sur le statut des minorités nationales vivant en Roumanie.

8. Eu égard à ce qui précède, la Commission est d'avis que la promulgation d'une loi générale sur le statut des minorités nationales constituerait une forte manifestation de l'importance attachée par la Roumanie à la question des minorités nationales et à la préservation des caractéristiques essentielles de leurs identités. L'adoption du projet de loi actuel, pour peu que les modifications nécessaires y soient apportées afin de remédier aux problèmes mentionnés ci-après, contribuerait certainement et considérablement à renforcer la Roumanie en tant qu'Etat démocratique.

9. La Commission note que, si nombre de projets de loi généraux ont été discutés depuis plusieurs années en Roumanie, le contexte politique actuel fait que, pour la première fois, le Parlement examine un tel projet avec de bonnes perspectives d'adoption. Au cours de la réunion de Bucarest mentionnée ci-dessus, la délégation de la Commission a eu le plaisir d'apprendre que des premières consultations sur le projet de loi ont déjà eu lieu, notamment avec des représentants de la société civile et des minorités nationales, en particulier par le biais du Conseil des minorités nationales.

¹ Voir : deuxième avis du Comité consultatif sur la Croatie, adopté le 1^{er} octobre 2004, paragraphe 8 ; premier avis sur l'Arménie, adopté le 6 mai 2002, paragraphe 22 ; premier avis sur la Bosnie-Herzégovine, adopté le 6 mai 2004, paragraphe 54 ; premier avis sur la Pologne, adopté le 27 novembre 2003, paragraphes 40 et 41 ; premier avis sur l'Italie, adopté le 14 septembre 2001, paragraphe 72.

C. Position du projet de loi dans la hiérarchie des normes et par rapport à d'autres lois

10. La position occupée par le projet de loi dans le système juridique roumain revêt une importance cruciale pour son interprétation future, y compris en raison de ses liens transversaux avec d'autres lois. Conformément à l'article 73, paragraphe 3, lit. r de la Constitution, le texte sera promulgué en tant que loi organique, c'est-à-dire avec un statut supérieur à celui des lois ordinaires. La Commission part de l'idée qu'en général, le statut de loi organique est choisi dans le but de souligner l'importance de la question traitée pour la société. L'adoption et la modification ultérieure d'une loi organique exigent une majorité qualifiée au Parlement (voir point A, paragraphe 7 ci-dessus), ce qui assure une stabilité supérieure à ce type de loi.

11. Hormis les procédures d'adoption et de modification, il ne semble y avoir aucune différence pratique entre les lois organiques et les lois ordinaires dans le système juridique roumain. La délégation de la Commission a notamment été informée qu'en matière de garanties juridiques, les voies de droit ouvertes aux requérants alléguant une violation de la loi sont les mêmes pour les deux types de loi.

12. Tandis que la forme juridique sous laquelle le projet de loi sur le statut des minorités nationales vivant en Roumanie doit être adopté ne soulève pas de difficulté particulière, la Commission estime qu'en dépit de plusieurs clarifications apportées lors de la réunion de Bucarest mentionnée ci-dessus, la question des relations avec d'autres lois sectorielles demeure peu claire. Cela est lié en grande partie au fait que le projet de loi a perdu son caractère initial de loi-cadre (voir point A, paragraphe 4 ci-dessus) en intégrant des dispositions détaillées dans des domaines essentiels.

13. Les auteurs ont confirmé que le principe *lex specialis derogat generali* devrait être décisif pour éviter de futures insécurités juridiques quant à la question de savoir quelle loi devrait être appliquée dans des situations concrètes. A titre d'exemple, ils ont indiqué que le projet de loi sur le statut des minorités nationales serait certainement considéré comme *lex specialis* dans le domaine de l'autonomie culturelle, mais pas dans ceux de l'enseignement et de l'utilisation publique des langues minoritaires, la législation sectorielle dans ces domaines étant plus détaillée, sans toutefois qu'elle se limite à la réglementation de l'enseignement et de l'utilisation publique des langues minoritaires. Cependant, la frontière n'est pas toujours facile à tracer, particulièrement dans le domaine de l'éducation où les organes d'autonomie culturelle disposent de nouvelles compétences étendues (voir point G, lit. d « autonomie culturelle », paragraphe 74 ci-dessous).

14. La Commission estime que les relations entre le projet de loi et d'autres lois sectorielles devraient être définies avec davantage de précision dans le projet lui-même afin d'éviter, ou au moins de réduire de façon significative, le risque de donner lieu à des interprétations divergentes. Il importe en effet que le projet de loi soit clairement intelligible pour ceux qu'il concerne, c'est-à-dire les pouvoirs publics, les collectivités locales, les organes d'autonomie culturelle et les personnes appartenant à des minorités nationales. Le principe *lex specialis derogat generali* pourrait notamment être exposé plus clairement, le verbe « compléter » employé à l'article 76 ne reflétant pas exactement ce principe.

15. Il conviendrait d'examiner la possibilité d'inclure systématiquement, dans le projet de loi, des références plus précises que « conformément à la loi » (article 16, paragraphe 2 ; article 29, paragraphe 1 ; article 34, paragraphe 1), « conformément aux dispositions légales en vigueur » (article 36, paragraphe 1) ou « conformément à la législation en vigueur » (article 48, lit. a). En outre, la Commission est d'avis que la directive énoncée à l'article 78, qui se borne à déclarer

que lors de « l'entrée en vigueur de la présente loi, toute disposition contraire sera abolie », ne suffira pas à elle seule à traiter de manière adéquate le problème mentionné plus haut concernant l'insécurité juridique quant aux relations entre ce projet de loi et d'autres lois. Une telle « clause de garantie » générale, déjà rencontrée dans la législation roumaine, semble avoir été délibérément adoptée par les auteurs afin de couvrir toutes les futures sources potentielles de conflits. Cependant, il devrait être possible de dresser une liste des dispositions abolies par l'entrée en vigueur du projet de loi. Une telle liste, qui ne devrait pas nécessairement être considérée comme limitative, pourrait être incluse dans le projet de loi ou un exposé des motifs afférent.

D. Champ d'application personnel

a. Terminologie employée

16. Si le projet de loi emploie principalement l'expression « minorités nationales », les expressions « communautés » et « communautés nationales » peuvent également être trouvées dans certaines dispositions (voir par exemple article 4, paragraphe 1 ; article 9, paragraphe 1 ; article 74, paragraphe 1). La Commission part du principe que l'emploi de ces différentes expressions est sans conséquence sur le plan juridique, étant entendu que le mot « communauté » sert simplement à souligner le fait que les personnes appartenant à des minorités nationales exercent souvent leurs droits en communauté avec d'autres.

b. Définition du terme « minorité nationale »

17. Les articles 3 et 4 du projet de loi comportent une définition des expressions « minorité nationale » et « personnes appartenant à des minorités nationales ». En outre, l'article 74 établit une liste énumérative des minorités nationales vivant en Roumanie.

18. L'inclusion dans la loi d'une définition du terme « minorité nationale » n'est ni indispensable pour la rendre opérationnelle, ni exigée par les standards internationaux. Cela étant, un certain nombre d'Etats ont choisi de mentionner une telle définition et, de l'avis général, une telle démarche est acceptable sous réserve que la définition ne conduise pas à des distinctions arbitraires ou injustifiées. Au cours de sa visite à Bucarest, la délégation de la Commission a constaté que l'adoption d'une définition dans le cadre du projet de loi est considérée comme une importante nouveauté et bénéficie d'un large soutien, y compris de la part des représentants des minorités nationales.

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.

20. 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.

21. En combinaison avec la définition, le projet de loi comporte à l'article 74 une liste de 20 communautés devant être considérées comme des minorités nationales « dans l'esprit de la présente loi ». Le principal problème soulevé par la liste est son caractère apparemment exhaustif. Cette disposition devrait être supprimée ; l'interprétation et l'application de la définition générale figurant à l'article 3, paragraphe 1, du projet de loi devraient être laissées aux autorités compétentes et, en ultime recours, aux tribunaux. 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.

22. La cohérence entre la définition et la liste n'est nullement évidente pour la Commission, notamment à la lumière de la comparaison des résultats des recensements de 1992 et de 2002 établie par le Gouvernement roumain dans son deuxième rapport rendu en application de la Convention-cadre². La liste mentionne en effet certaines communautés qui, dans le recensement de 2002, figuraient uniquement dans la catégorie globale des « autres nationalités » (par exemple les Albanais et les Macédoniens). La liste mentionne également les Italiens qui sont apparus comme catégorie spécifique dans le recensement de 2002 mais ne sont pas identifiés comme tels dans le recensement de 1992. A l'inverse des Italiens, les Csangos ne figurent pas dans la liste bien qu'ils soient mentionnés comme catégorie spécifique dans le recensement de 2002.

23. Ces différences apparentes de traitement soulèvent des questions concernant notamment la signification concrète de la condition liée à la présence des minorités nationales sur le territoire de la Roumanie depuis sa fondation en tant qu'Etat moderne (article 3) et l'expression de l'appartenance à une minorité nationale (articles 3 et 4, paragraphe 1). Une liste non exhaustive de minorités nationales offrirait la flexibilité nécessaire pour permettre aux autorités compétentes d'examiner ces questions de plus près en consultation avec les intéressés. Si l'idée d'une telle liste était conservée, la Commission jugerait plus approprié de l'insérer immédiatement après la définition au chapitre I.

c. Critère de citoyenneté

24. La Commission de Venise a eu quelques occasions de s'exprimer sur la question de la condition de citoyenneté dans le cadre de législations relatives à la protection des minorités nationales. Dans ce contexte, la Commission a souligné que, dans un passé récent, on a assisté au développement d'une nouvelle tendance, plus dynamique, consistant à étendre la protection des minorités aux non-ressortissants³.

25. L'article 3 inscrit la citoyenneté parmi les éléments définissant une minorité nationale, au moins aux fins du projet de loi en question. Etant donné qu'il n'existe pas de définition juridiquement contraignante du terme « minorité nationale » dans le droit international et que l'inclusion d'une condition de citoyenneté représente une interprétation possible, parmi d'autres, des principes internationaux en la matière, la Commission souhaite rappeler que la récente tendance susmentionnée consiste, d'une manière générale, à ne pas faire dépendre de la citoyenneté la jouissance des droits des minorités garantis par le droit international, hormis les droits dont la jouissance est traditionnellement réservée aux ressortissants (certains droits politiques tels que la participation aux élections au niveau national, l'accès à certaines fonctions publiques, le droit de retourner dans le pays après l'avoir quitté).

²Voir ACFC/SR/II (2005) 004, deuxième rapport soumis par la Roumanie conformément à la Convention-cadre le 6 juin 2005, réponse à la question 1, pages 49-51.

³ CDL-AD (2004) 013 Avis sur deux projets de loi modifiant la loi sur les minorités nationales en Ukraine, paragraphe 18 ; CDL-AD (2004) 026 Avis sur le projet de loi révisé sur l'exercice des droits et libertés des minorités nationales ethniques au Monténégro, paragraphes 33 et 34.

26. La Commission est consciente du fait que, selon certaines autorités, le texte de la Constitution roumaine, notamment son article 6, paragraphe 2 combiné au paragraphe 1, implique que la protection des minorités nationales peut être accordée aux ressortissants roumains seulement. Cela est parfaitement acceptable en ce qui concerne les droits politiques et notamment le droit des minorités nationales à se faire représenter au Parlement, mais le raisonnement est moins convaincant lorsqu'il s'applique à des droits culturels et éducationnels, notamment parce que l'énoncé des dispositions constitutionnelles pertinentes ne prévoit aucune limitation explicite de ce type⁴.

27. La Roumanie pourrait donc envisager de suivre la récente tendance mentionnée plus haut et ne pas inscrire la citoyenneté parmi les éléments définissant une minorité nationale, mais plutôt indiquer dans les dispositions concernées que la jouissance de certains droits spécifiques est restreinte aux ressortissants roumains. Sans ces restrictions explicites, le présumé serait que les droits et facilités mentionnés dans le projet de loi sont ouverts à toutes les personnes appartenant aux minorités nationales, qu'elles soient ou non ressortissantes roumaines.

28. La suppression de la condition de citoyenneté dans la définition d'une minorité nationale permettrait également d'éviter certaines contradictions apparentes avec d'autres dispositions du projet de loi. Par exemple, l'article 6 garantit à tous les individus l'égalité devant la loi et l'égalité de protection de la loi, sans aucune discrimination. Cette disposition, qui à juste titre ne fait aucune distinction entre les ressortissants et les non-ressortissants, est conforme à l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et au protocole n° 12 de la Convention européenne des droits de l'homme.

29. On trouve un autre exemple dans l'article 7 du projet de loi, qui prévoit d'une part, au paragraphe 1, que l'Etat prendra des mesures efficaces afin de promouvoir le respect, la compréhension et la coopération entre tous les citoyens, quelle que soit leur identité ethnique, culturelle ou linguistique. Ce libellé est directement emprunté à l'article 6, paragraphe 1 de la Convention-cadre, à la différence que dans la Convention-cadre cette disposition s'applique à toutes les « personnes » et non pas seulement aux « citoyens ». La Commission recommande donc d'adapter l'article 7, paragraphe 1 du projet de loi à la disposition correspondante de la Convention-cadre. Cela semble d'autant plus indiqué que l'article 7, paragraphe 2, qui est directement repris de l'article 6, paragraphe 2 de la Convention-cadre, dispose que les pouvoirs publics prendront toute mesure appropriée pour protéger les personnes qui pourraient être victimes de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence en raison de leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, sans faire aucune distinction entre les ressortissants et les non-ressortissants.

30. Telles qu'elles sont libellées, ces dispositions sont difficilement conciliables entre elles et avec la condition de citoyenneté figurant dans la définition générale. Dans le même esprit, la Commission jugerait difficilement justifiable la restriction de certains droits culturels et

⁴La Constitution de la Roumanie, rééditée en 2003, s'énonce comme suit :

Article 6 : Le droit à l'identité - (1) L'Etat reconnaît et garantit aux personnes appartenant à des minorités nationales le droit de conserver, de développer et d'exprimer leur identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse. (2) Les mesures de protection prises par l'Etat pour la conservation, le développement et l'expression de l'identité des personnes appartenant à des minorités nationales, doivent être conformes aux principes d'égalité et de non-discrimination par rapport aux autres citoyens roumains.

Article 32 (...) (3) Le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'apprendre leur langue maternelle et le droit de pouvoir être instruites dans cette langue sont garantis ; les modalités de l'exercice de ces droits sont déterminées par la loi (...).

linguistiques aux seuls ressortissants roumains. Cela s'applique notamment à l'article 5 selon lequel l'Etat reconnaît et garantit aux personnes appartenant à des minorités nationales le droit de préserver, de promouvoir et d'exprimer leur identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse. Cela s'applique également à certains droits linguistiques qui seront traités dans un autre chapitre du présent projet d'avis (cf. point E, paragraphe 36, ci-dessous), ainsi qu'à l'affiliation à des organisations mentionnées à l'article 39, paragraphe 1, lit. b (cf. point G, lit. b, « Organisations de citoyens appartenant à des minorités nationales », paragraphes 56-57, ci-dessous). En outre, le fait d'exclure de l'ensemble du système d'autonomie culturelle les non-ressortissants, en tout cas ceux qui appartiennent à une minorité nationale reconnue par le projet de loi, est hautement discutable.

E. Utilisation publique des langues minoritaires

31. 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 ».

32. 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 intéressés⁵. 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 internationales⁶.

33. 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.

34. 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

⁵L'article 120, paragraphe 2 de la Constitution renvoie simplement aux « dispositions de la loi organique » pour clarifier cette expression.

⁶Voir premier Avis du Comité consultatif sur la Roumanie, adopté le 6 avril 2001 : « (...) le Comité consultatif note que le parlement a adopté au début 2001 une loi sur l'administration publique locale. Le Comité consultatif se félicite de ce que cette loi autoriserait expressément, notamment, l'usage des langues minoritaires dans les relations avec l'administration locale dans les zones où les personnes appartenant à des minorités nationales représentent plus de 20 % de la population. Cette possibilité, qui constituerait un pas important dans la mise en œuvre de la Convention-cadre, mettrait fin à l'insécurité juridique qui règne en la matière aujourd'hui », paragraphe 49.

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).

35. 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.

36. 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.

F. Protection juridique des droits garantis par le projet de loi

37. Comme l'a déjà noté la Commission, le projet de loi semble combiner à la fois des dispositions-programme et des dispositions accordant des droits ayant un caractère justiciable devant les autorités juridictionnelles du pays. Toutefois, il est souvent difficile d'établir si une disposition particulière appartient à l'une ou l'autre catégorie. La question est importante, notamment du point de vue de la protection juridique, étant donné qu'un tribunal ne peut en principe être saisi qu'en cas de violation d'un droit justiciable.

38. Des difficultés de ce type peuvent être trouvées dans les dispositions concernant l'enseignement. L'article 17 contient une longue liste d'obligations de l'Etat qui nécessitera probablement l'adoption de décrets d'application à moins que les dispositions déjà existantes dans le domaine de l'enseignement soient considérées comme suffisantes. L'article 18 du projet de loi, qui est étroitement lié à l'article 17, prévoit la consultation et même, dans certains cas, le consentement obligatoire des représentants de minorités nationales non seulement pour l'établissement, la suppression et le fonctionnement des unités et des établissements d'enseignement publics compétents, mais aussi pour la nomination ou le changement de leurs directeurs.

39. Dans ce contexte, la question peut se poser de savoir si un avis positif donné par les représentants d'une minorité exclut le droit d'une personne appartenant à cette minorité d'interjeter un recours individuel du fait qu'elle s'estimerait lésée par la décision prise sur la base de cet avis. A cet égard, le projet de loi ne définit pas de règles claires concernant la

protection juridique devant être assurée par les tribunaux civils ou administratifs ordinaires. Si l'approbation des représentants des minorités peut être considérée comme offrant une garantie préventive quant au caractère adéquat des mesures d'application, la possibilité d'un contrôle judiciaire successif est généralement exigée par les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Il est donc recommandé que de plus amples garanties sur le contrôle judiciaire et les voies de droit soient incluses dans le projet de loi. Le niveau de protection de la personne doit être d'autant plus élevé que des droits importants sont accordés à la communauté, notamment par le biais du système d'autonomie culturelle.

G. Participation

a. Remarques générales

40. 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.

41. 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 nationales⁷. 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 décision⁸.

b. Organisations de citoyens appartenant à des minorités nationales

42. L'une des caractéristiques essentielles de la protection des minorités nationales en Roumanie est leur représentation garantie au Parlement⁹. 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 électoral¹⁰. Tandis que les personnes appartenant à des minorités nationales sont libres de s'organiser dans des « associations » aux fins de l'ordonnance

⁷Voir premier avis du Comité consultatif sur la Roumanie, adopté le 6 avril 2001, paragraphes 65-66.

⁸Lors de leur réunion avec la délégation de la Commission à Bucarest, certains membres du Conseil des minorités nationales ont proposé de prévoir la consultation obligatoire de cet organe par l'Autorité des relations interethniques, à l'article 55, paragraphe 5 du projet de loi.

⁹Voir article 62, paragraphe 2 de la Constitution : « Les organisations de citoyens appartenant à des minorités nationales, qui ne réunissent pas aux élections le nombre de voix nécessaire pour être représentées au Parlement, ont droit chacune à un siège de député, dans les conditions fixées par la loi électorale. Les citoyens d'une minorité nationale ne peuvent être représentés que par une seule organisation ».

¹⁰L'article 39 du projet de loi prévoit que (1) les organisations de citoyens appartenant à des minorités nationales peuvent être instituées conformément à l'une des modalités suivantes : (...) b) conformément à la présente loi, pour les organisations de citoyens appartenant à des minorités nationales visées à l'article 62 (2) de la Constitution, qui participent aux élections parlementaires, présidentielles et municipales. (2) (...) ».

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 critique¹¹.

43. 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 présidentielles¹² et l'article 50 indique que, ce faisant, elles sont assimilées à des partis politiques.

44. 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.

45. 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.

aa. Conditions nécessaires à l'enregistrement

46. 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 œuvrent 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.

47. 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

¹¹ CDL-AD (2004) 040, Avis sur la loi sur l'élection des autorités de l'Administration publique locale de la Roumanie, paragraphe 18.

¹² Ce droit est déjà mentionné à l'article 62, paragraphe 3 de la Constitution.

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.

48. 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 publique¹³. 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.

49. 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'Etat¹⁴, 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.

50. 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 disproportionnées¹⁵. 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

¹³ CDL-AD (2004) 040, Avis sur la « loi sur l'élection des autorités de l'Administration publique locale de la Roumanie », paragraphe 45.

¹⁴ Selon l'article 55(5), lit. i, l'Autorité des relations interethniques accorde un soutien financier aux organisations de citoyens appartenant à des minorités nationales (...).

¹⁵ Dans ce contexte, il convient de rappeler que le Comité consultatif sur la Convention-cadre a exprimé des inquiétudes analogues au sujet de ces effets négatifs pour les associations qui souhaitent entrer en concurrence avec celles déjà représentées au Parlement. Voir premier avis du Comité consultatif sur la Roumanie, adopté le 6 avril 2001 : « Le Comité consultatif note que les mesures institutionnelles précitées confèrent un poids très important, pour chaque minorité, à une seule organisation, soit celle qui est représentée au parlement et/ou au Conseil des minorités nationales. Cette position préférentielle est confortée par le fait que dite organisation est le bénéficiaire principal des ressources financières allouées par l'Etat à une minorité donnée. Dans ces conditions, le risque existe que les autres organisations représentant cette minorité soient quelque peu marginalisées et qu'elles ne bénéficient pas d'un soutien suffisant de la part de l'Etat. Ce risque est sans doute accru pour la communauté rom, plus fragmentée dans la mesure où il existe plusieurs dizaines d'organisations la représentant. Dans ces conditions, il est important que dans la distribution des subventions étatiques, le gouvernement n'agisse pas exclusivement par le canal institutionnel des organisations représentées au parlement et/ou au Conseil des minorités nationales, mais aussi par le biais des autres organisations représentant les minorités », paragraphe 67.

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.

51. 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.

bb. Protection des données

52. 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 concernée¹⁶. 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.

53. 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.

54. 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.

¹⁶ CDL-AD (2004) 026 Avis sur le « projet de loi révisé sur l'exercice des droits et libertés des minorités nationales ethniques au Monténégro », paragraphe 52.

cc. Autres questions

55. 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.

56. 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.

57. 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 locales¹⁷. La participation des non-ressortissants appartenant à des minorités nationales pourrait ainsi être considérablement améliorée.

d. Autonomie culturelle

58. Le chapitre V du projet de loi traite exclusivement du concept de « l'autonomie culturelle », lequel constituerait une nouveauté dans l'ordre juridique roumain. La Commission observe qu'il n'existe pas de modèle internationalement reconnu d'autonomie culturelle pour les minorités nationales. Bien que l'absence de normes et de principes internationaux en la matière se fasse relativement sentir, l'autonomie culturelle est reconnue, en dépit d'insuffisances fréquentes, comme potentiellement importante pour la mise en œuvre de l'article 15 de la Convention-cadre¹⁸ ; de plus, les recommandations de Lund adoptées par l'OSCE considèrent que les formes non territoriales de l'autonomie, et notamment l'autonomie culturelle, sont utiles pour la sauvegarde et le développement de l'identité et de la culture des minorités nationales¹⁹.

¹⁷ CDL-AD (2004) 040, Avis sur la « loi sur l'élection des autorités de l'Administration publique locale de la Roumanie », paragraphe 9.

¹⁸ Voir le deuxième avis du Comité consultatif sur l'Estonie, adopté le 24 février 2005, paragraphes 66-69 ; le premier avis sur la Hongrie, adopté le 22 septembre 2000, paragraphe 46 ; le premier avis sur la Fédération de Russie, adopté le 13 septembre 2002, paragraphes 43-45, et le premier avis sur l'Ukraine, adopté le 1^{er} mars 2002, paragraphe 32.

¹⁹ Voir le point 17 des Recommandations de Lund sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique et la note explicative correspondante.

59. L'introduction d'un modèle d'autonomie culturelle pour les minorités nationales peut donc être considérée comme une mesure positive et utile pour renforcer leur participation à la vie publique, en particulier dans les pays où les minorités nationales constituent une part importante de la population totale et où les modes de participation actuels présentent des insuffisances. Il appartient en dernier ressort aux autorités d'apporter, en concertation avec les concernés, une réponse politique à la question de savoir si ce diagnostic s'applique ou non à la Roumanie. En tout état de cause, le modèle d'autonomie culturelle proposé par le projet de loi garantirait de réels pouvoirs de décision aux représentants des minorités nationales, essentiellement en raison du caractère contraignant de leur consentement, et pas seulement des droits de consultation, comme dans certains autres pays.

aa. Droits collectifs et consentement contraignant

60. 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.

61. 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, ci-dessus).

62. 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 collective²⁰, 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.

63. Le projet de loi impose l'obligation de consulter les organes de l'autonomie culturelle dans toute une série de situations et, dans certains cas, exige même le consentement contraignant de ces organes. Ce consentement contraignant concerne essentiellement la nomination de personnes à des postes à responsabilité dans les institutions éducatives, culturelles et médiatiques. Dans ce

²⁰ Voir le paragraphe 13 du rapport explicatif de la Convention-cadre, qui indique seulement que la Convention-cadre « n'implique la reconnaissance d'aucun droit collectif ».

contexte, le projet de loi, lit. g à j de l'article 58, utilise différentes expressions telles que « nomination de la direction », « approbation de la nomination de la direction » et « proposition de nomination de la direction ». Ces formes de consentement contraignant, qui ne sont pas précisées davantage dans le projet de loi – les articles 18, 21 et 26 n'étant pas plus prescriptifs –, peuvent soulever des préoccupations pour ce qui est de leur portée pratique et de leur compatibilité avec les principes généraux applicables aux concours publics organisés pour pourvoir des postes vacants au sein de la fonction publique.

64. Ces procédures de nomination nécessiteront inévitablement des contacts fréquents entre les autorités compétentes et les organes de l'autonomie culturelle, de manière à parvenir à des compromis acceptables pour les deux parties. Il s'agira d'un processus d'apprentissage, qui devra se dérouler dans un esprit de coopération plutôt que de confrontation. Il a été proposé, par exemple, que les organes de l'autonomie culturelle établissent une liste restreinte de candidats qui satisfont aux exigences de qualification et de connaissances suffisantes de la langue et de la culture de la minorité concernée. Les autorités nationales chargées de procéder à la nomination choisiraient dès lors la personne retenue dans la liste restreinte de candidats, à l'issue d'un concours équitable et conforme aux règles en vigueur, comprenant notamment les mêmes possibilités de recours pour les candidats non retenus.

65. La Commission est d'avis que le projet de loi pourrait fournir plus de garanties à cet égard, même s'il n'est évidemment pas possible de réglementer dans tous les détails le déroulement de ces procédures de nomination.

bb. Relations entre les institutions de l'autonomie culturelle et d'autres instances

66. La notion d'autonomie culturelle n'existant pas encore dans le système juridique roumain, il convient de la circonscrire avec précision. Selon le projet de loi, l'autonomie culturelle envisagée devrait déboucher sur la création de nouvelles institutions dotées de larges compétences dans les domaines de l'éducation, de la culture, des médias, des monuments historiques et du patrimoine culturel. Bien que l'article 61 qualifie ces institutions « d'autorités administratives autonomes dotées de la personnalité morale », la Commission recommande que leur nature juridique soit davantage précisée dans le projet de loi, de manière à clarifier certains points importants : seront-elles habilitées à prendre des décisions administratives et, le cas échéant, quels seront les règles de procédure et les recours applicables ? Quel type de responsabilité ces organes auront-ils ?

67. Les nouvelles institutions de l'autonomie culturelle coexisteront avec plusieurs instances exerçant actuellement en partie les mêmes compétences, ou du moins des compétences similaires : pouvoirs publics (y compris l'Autorité des relations interethniques), la Commission parlementaire pour les droits de l'homme, les dénominations et les minorités, le Conseil des minorités nationales et les organisations de citoyens appartenant à des minorités nationales. Il est donc essentiel de clarifier dans le projet de loi le rôle respectif des Conseils de l'autonomie culturelle, surtout vis-à-vis du Conseil des minorités nationales et des organisations de citoyens appartenant à des minorités nationales. Cela permettrait d'éviter un chevauchement inutile des compétences. Il est également important de régler en détail les relations entre le Conseil des minorités nationales et les pouvoirs publics, sous peine d'instaurer une certaine insécurité juridique – qui pourrait se traduire par de nombreux contentieux juridiques – et, ainsi, de compliquer sérieusement la mise en oeuvre du système.

68. Au vu de ce qui précède, la Commission estime que l'articulation entre le chapitre III et les chapitres I et II nécessiterait d'être revue et clarifiée. Ainsi, certains articles mentionnent la nécessité de « prendre en compte la volonté de » ou de « consulter » les représentants des minorités nationales, sans préciser par l'intermédiaire de quels organes ces consultations doivent se faire (voir articles 11 et 18, paragraphe 1) ou si les personnes affirmant représenter une minorité peuvent aussi avoir leur mot à dire dans ces domaines.

69. Les relations entre les Conseils de l'autonomie culturelle et les pouvoirs publics pourraient faire l'objet d'une section particulière, plus détaillée, qui définirait les grands principes applicables en la matière. Dans le projet actuel, seules des dispositions isolées et dispersées abordent cette question importante. Par exemple, l'article 71, paragraphe 1, prévoit la possibilité générale de « déléguer » d'autres compétences aux Conseils de l'autonomie culturelle. Certaines dispositions prévoient explicitement la nécessité d'obtenir « l'approbation préalable » du Conseil national de l'autonomie culturelle ou au moins de le « consulter » pour les questions relevant de l'éducation (article 18, paragraphes 1, 2 et 5), de la culture (article 21 paragraphe 1) et des médias (article 26, paragraphe 2). Dans la liste des compétences reconnues aux Conseils de l'autonomie culturelle par l'article 58, différentes notions sont utilisées, comme « en partenariat avec les autorités publiques compétentes » (voir lit. c, d, f) et « participation à l'élaboration de stratégies et de priorités » (lit. e).

70. L'usage épars de ces notions ne permet que très difficilement d'identifier les règles principales régissant les relations avec les pouvoirs publics, y compris du point de vue budgétaire. La simple mention, à l'article 60, du principe de « décentralisation » et de « subsidiarité » dans l'exercice des compétences énumérées à l'article 58 ne suffit pas à régler ce problème. La mention de ce dernier principe dans ce contexte prête même à confusion puisque l'interprétation de la Commission est que les rédacteurs l'ont utilisé pour souligner le fait que le système de l'autonomie culturelle restera optionnel, dans le sens où chaque minorité sera libre de l'utiliser ou non.

71. Il en est de même pour l'article 72, qui établit à bon droit la compétence des juridictions administratives dans les litiges juridiques qui pourraient subvenir entre le Conseil national de l'autonomie culturelle ou les Comités départementaux et les pouvoirs publics. Il pourrait également être nécessaire de prévoir la possibilité que la minorité nationale concernée puisse conclure – par l'intermédiaire de ses Conseils de l'autonomie culturelle – des accords avec les autorités publiques concernées afin de donner corps à la notion de « partenariat » avec les pouvoirs publics.

72. La principale règle régissant les relations entre les Conseils nationaux de l'autonomie culturelle et les organisations de citoyens appartenant à une minorité nationale est énoncée par l'article 59, paragraphe 2 du projet de loi. Il s'agit d'une disposition nécessaire qui vise à éviter la duplication des tâches et laisse entrevoir que les Conseils nationaux se substitueront dans une large mesure aux organisations de citoyens appartenant à des minorités nationales. Il n'y a pas de disposition similaire en ce qui concerne les relations entre les Conseils nationaux de l'autonomie culturelle et le Conseil national des minorités, bien que les compétences reconnues à ce dernier par l'article 53 laissent présager de multiples chevauchements avec les compétences relevant de l'autonomie culturelle des minorités nationales dans des domaines tels que l'éducation, la culture et les médias.

73. Étant donné que les élections devant conduire à la constitution des Conseils nationaux de l'autonomie culturelle doivent se dérouler au sein des organisations de citoyens appartenant à des minorités nationales, il est important que l'organisation de ces élections incombent au Gouvernement – par voie de délégation législative – et que la Commission électorale

permanente soit chargée de les superviser (articles 62), ces éléments constituant des garanties essentielles de l'équité de la procédure électorale²¹. La Commission estime que le projet de loi pourrait définir plus clairement les modalités de constitution d'un Conseil national de l'autonomie culturelle pour une minorité nationale ayant plus d'une organisation. Dans ce contexte, la Commission juge que l'article 73 du projet de loi n'est pas suffisamment clair ou qu'il recèle le risque d'un traitement inégal de différentes organisations d'une même minorité nationale puisqu'il exige qu'une organisation appartenant à une minorité nationale enregistre un certain résultat aux élections pour pouvoir être considérée comme représentative et légale. Cette disposition pourrait faire obstacle à la diversité politique. La Commission recommande que cette disposition soit reformulée de manière à en exclure les conséquences mentionnées ici.

cc. Interaction avec d'autres lois

74. Les rapports avec d'autres dispositions constitutionnelles et légales sectorielles appellent aussi une clarification. Ainsi, la lecture des compétences reconnues par l'article 58 à l'autonomie culturelle des minorités nationales dans le domaine de l'éducation combinée à l'article 1^{er} du Chapitre II (Éducation des minorités nationales) donne l'impression générale que les minorités nationales auraient une plus grande influence sur l'organisation, l'administration et le contrôle de leur système éducatif. Il est toutefois extrêmement difficile de déterminer plus précisément quels changements seront apportés au système actuel²². A titre d'exemple, l'intervention proposée des autonomies culturelles dans l'organisation, l'administration et la gestion des établissements éducatifs privés pour l'enseignement dans les langues minoritaires (article 58, lit. c et g) constitue-t-elle véritablement une nouveauté ? Qui peut choisir entre la mise en place d'un enseignement dans la langue d'une minorité au sein du système éducatif public ou la création d'institutions d'enseignement privées ?

75. Un autre point important, à savoir la possibilité de percevoir des taxes pour assurer le fonctionnement des institutions de l'autonomie culturelle, n'est mentionné que brièvement dans le projet de loi (article 58, lit. l), sans autres indications pratiques sur la manière dont ce système doit être mis en place, hormis le fait que cela doit se faire « conformément à la loi ». Le projet de loi est totalement muet sur des points aussi déterminants que la nature de ces taxes (impôt sur le revenu, contribution personnelle, etc.) ainsi que sur les catégories de personnes qui devraient les payer.

III. CONCLUSIONS

76. Le projet de loi comporte des dispositions qui constituent, en principe, un cadre satisfaisant pour la protection des droits des minorités en Roumanie. Il mérite en conséquence une appréciation globalement positive.

77. Il contient toutefois certaines limitations importantes et plusieurs incertitudes quant à son sens et à sa portée. Il est recommandé de remédier à ces insuffisances en introduisant les amendements nécessaires, de manière à rendre ce projet plus facilement opérationnel et à en améliorer la qualité. Cela garantirait aussi la pleine conformité du projet avec les standards internationaux.

²¹ Voir 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 », paragraphe 60.

²² Selon le deuxième rapport soumis le 6 juin 2005 par la Roumanie en application de la Convention-cadre (pages 18-19), le cadre juridique de l'éducation des minorités est régi par l'article 32 de la Constitution et les articles 5, 8 et 118 à 126 de la Loi n° 84/1995 sur l'Éducation, republiée sur la base de l'article II de la Loi n° 151/1999.

78. La Commission recommande, en priorité, d'améliorer la manière dont les rapports entre ce projet de loi et d'autres instruments législatifs sectoriels sont régis (voir paragraphes 2, 12 à 15, 34 et 74 du présent avis). A cet égard, il est recommandé de préciser les références à d'autres lois et règlements et de mieux refléter le principe selon lequel la norme particulière l'emporte sur la norme générale (*lex specialis derogat generali*).

79. En outre, il est essentiel de chercher à supprimer le risque de chevauchement entre les institutions concernées et la duplication de leurs tâches, risque qui découle, en l'état, d'un manque de coordination dans le système d'autonomie culturelle envisagé (voir paragraphes 68 à 72 du présent avis).

80. De manière à améliorer la conformité du projet de loi au principe de la liberté d'association, les conditions d'enregistrement des « organisations de citoyens appartenant à des minorités nationales » devrait être assouplies (voir paragraphe 50 du présent avis).

81. La Commission recommande que le sens et l'étendue des droits des minorités garantis dans le projet de loi soient mieux délimités et que leur protection juridictionnelle soit renforcée, ce qui se traduirait par des garanties supplémentaires pour les individus (voir paragraphes 39, 61 et 64 à 65 du présent avis).

82. Enfin, la Commission suggère aux autorités de reconsidérer l'opportunité de conserver le critère général de la citoyenneté dans la définition et d'envisager la possibilité de ne le mentionner qu'en relation avec les droits pour lesquels elle paraît nécessaire (voir paragraphes 27 à 30 du présent avis). Du même coup, il conviendrait de revoir le caractère exhaustif de la liste des minorités qui accompagne cette définition (voir paragraphe 23 du présent avis).