



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 12 juillet 2001
<cdl\doc\2001\cdl-inf\012-Inf-f.doc>

CDL-INF (2001) 13

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

A V I S
SUR LE PROJET DE LOI
RELATIF AUX DROITS DES COMMUNAUTES
ET MINORITÉS ETHNIQUES ET NATIONALES
EN BOSNIE-HERZEGOVINE

préparé par
M. Ibrahim Spahić,
délégué à la Chambre des Peuples
de Bosnie-Herzégovine

adopté par la Commission de Venise
à sa 47^e réunion plénière
(Venise, 6-7 juillet 2001)

à partir des observations de:

M. Giorgio MALINVERNI (membre, Suisse)
M. Pieter VAN DIJK (membre, Pays-Bas)

AVIS

du Groupe de travail de la Commission de Venise sur le projet de loi relatif aux droits des communautés et minorités ethniques et nationales en Bosnie-Herzégovine

1. Introduction

La Commission de Venise avait été chargée par le Bureau du Haut Représentant de donner son avis sur le projet de loi relatif aux droits des minorités nationales de Bosnie-Herzégovine élaboré par le ministère des Droits de l'Homme et des Réfugiés de Bosnie-Herzégovine. Le Bureau du Haut Représentant a par la suite soumis à la Commission de Venise, pour avis, un deuxième projet de loi sur les minorités nationales, intitulé « Projet de loi relatif aux droits des communautés et minorités ethniques et nationales en Bosnie-Herzégovine » (ci-après « le projet de loi »), en cours d'adoption devant la Chambre des Peuples (voir document CDL (2001) 70). Un groupe de travail composé de M. Pieter Van Dijk et de M. Giorgio Malinverni a été créé pour étudier la question. Il a préparé l'avis suivant, adopté par la Commission de Venise lors de sa 47^e réunion plénière (Venise, 6-7 juillet 2001) et envoyé au Bureau du Haut Représentant.

2. Observations générales

Le projet de loi a pour objectif de « régler les droits des communautés et minorités ethniques et nationales conformément aux dispositions de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ci-après « la Convention-cadre »). (La notion de « communautés », distinguée de celle de « minorités », manque toutefois de clarté et devrait être précisée dans le projet de loi).

Il semble malaisé d'apprécier le champ d'application que le projet de loi donne aux droits et à leur protection. La note explicative accompagnant le projet de loi indique que celui-ci « régleme[n]te de façon plus décisive le droit à l'égalité dans le domaine des droits de l'homme, de la participation politique, de la pratique de la langue et d'autres droits », tel qu'énoncé dans la Constitution de la Bosnie-Herzégovine. De plus, par le biais du projet de loi, la Bosnie-Herzégovine « initier[ait] la mise en œuvre » des accords internationaux qu'elle a ratifiés dans le domaine de la protection des minorités. Il est notamment fait mention de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (ci-après « la Charte européenne »).

Il faut cependant noter que le projet de loi ne contient aucune prescription et n'accorde aucun droit concret. De plus, il ne formule pas de lignes directrices précises pour l'adoption ultérieure, au niveau des Entités ou à l'échelon local, d'une réglementation spécifique.

Aucune des trois dispositions (articles 4, 6 et 7) du projet de loi qui énoncent les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ne précise le contenu exact de ces droits.

L'article 4 accorde aux personnes appartenant à des minorités nationales « tous les droits religieux et politiques en Bosnie-Herzégovine, y compris le droit d'être élu », « conformément à la Convention-cadre ». Cette disposition est assez obscure. Dans la mesure

où il semble dire que les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent jouir des droits reconnus à toute personne en Bosnie-Herzégovine (et l'on comprend difficilement pourquoi le droit d'être élu est tout particulièrement mentionné alors que le droit de vote ne l'est pas), cet article est superflu et pourrait même conduire à l'argument *a contrario* selon lequel le principe d'égalité ne serait pas d'application générale. Si, en revanche, cette disposition doit être interprétée comme conférant les droits énoncés dans la Convention-cadre, elle est insuffisante puisque la plupart des dispositions de ladite convention ont valeur de lignes directrices et ne sont donc pas directement applicables.

L'article 6 § 1 accorde aux personnes appartenant à des minorités nationales un droit général de pratiquer leur langue et d'utiliser leur alphabet, ainsi que le droit à l'enseignement, mais il précise que ces droits devront être réglementés par un texte législatif spécifique adopté ultérieurement. En particulier, il ne précise pas s'il existe un droit au financement public de l'enseignement dans la langue minoritaire, ni si ce droit inclut le droit de recevoir un enseignement dans la langue minoritaire au sein d'un établissement où l'enseignement général n'est pas dispensé dans la langue en question.

L'article 6 § 2 énonce un droit à « l'information dans la langue minoritaire, tel que prévu dans la Charte européenne ». Dans la mesure où ce droit se rapporte aux obligations des Etats sous l'angle de l'article 11 de la Charte européenne (« Médias »), cette disposition est insuffisante en ce qu'elle ne met pas en œuvre les engagements pris dans l'article 11 susmentionné.

L'article 7 laisse à la discrétion des autorités locales la possibilité de prescrire que, dans certains domaines, les institutions publiques et les personnes exerçant une fonction publique « inscrivent également les noms dans la langue minoritaire » et « donnent aux villes et aux secteurs géographiques des dénominations reflétant la présence et l'existence d'une minorité ». Outre le fait qu'à cet égard, le projet de loi ne soumet les autorités locales à aucune obligation de mettre l'article 7 en application, les droits figurant dans cet article semblent totalement insuffisants, bien en-deçà du droit d'utiliser sa langue minoritaire en public comme en privé et dans ses relations avec l'administration, et du droit de présenter dans la langue minoritaire les dénominations traditionnelles locales, les noms de rues, etc., reconnus par les articles 10 et 11 de la Convention-cadre et les articles 9, 10 et 13 de la Charte européenne.

L'article 3 du projet de loi énonce le principe de l'égalité de traitement des minorités. Il semble que le terme d'« égalité » désigne uniquement l'égalité entre minorités nationales, et ne s'étende pas à l'égalité entre les minorités et la majorité. De plus, le projet de loi devrait également prévoir une interdiction expresse des discriminations fondées sur l'appartenance à une minorité. Il devrait en outre contenir une disposition autorisant et garantissant expressément la mise en œuvre de mesures positives d'une ampleur suffisante pour permettre aux membres des minorités nationales de se trouver, en substance, dans une situation d'égalité par rapport aux membres des trois « peuples constitutifs ».

3. Conclusion

Dans ces conditions, il est peu probable que le projet de loi ait un impact significatif sur la situation actuelle en matière de protection des minorités en Bosnie. Il n'est guère surprenant que sa mise en œuvre « ne nécessite pas de fonds spéciaux ».

