

Strasbourg, le 13 mai 2016

Document de travail

Recueil des avis du Comité consultatif sur l'Article 16 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (3^e cycle)

“Article 16

Les Parties s'abstiennent de prendre des mesures qui, en modifiant les proportions de la population dans une aire géographique où résident des personnes appartenant à des minorités nationales, ont pour but de porter atteinte aux droits et libertés découlant des principes énoncés dans la présente Convention-cadre.”

Note: ce document étant un document de travail, nous vous conseillons d'utiliser le texte des documents publiés pour les publications.

Table des matières

1.	<i>Arménie Avis adopté le 14 octobre 2010</i>	3
2.	<i>Azerbaïdjan Avis adopté le 10 octobre 2012</i>	3
3.	<i>Croatie Avis adopté le 27 mai 2010</i>	4
4.	<i>Finlande Avis adopté le 14 octobre 2010</i>	5
5.	<i>Irlande Avis adopté le 10 octobre 2012</i>	5
6.	<i>Kosovo* Avis adopté le 6 mars 2013</i>	9
7.	<i>Pologne Avis adopté le 28 novembre 2013</i>	11
8.	<i>Roumanie Avis adopté le 21 mars 2012</i>	11
9.	<i>Fédération de Russie Avis adopté le 24 novembre 2011</i>	12

Au 13 mai 2016, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a adopté en total 36 Avis, dont 9 Avis sur l'Article 16.

NOTE

D'après les informations dont il dispose actuellement, le Comité consultatif considère que la mise en œuvre de certains articles ne donne lieu à aucune observation spécifique.

Cette affirmation ne signifie pas que des mesures suffisantes ont été prises et que les efforts en ce domaine peuvent être ralentis ou arrêtés. La nature des obligations de la Convention-cadre exige au contraire des efforts soutenus et constants de la part des autorités afin que soient respectés les principes et les objectifs de la Convention-cadre. En outre, certaines situations, jugées acceptables à un stade, ne le seront plus nécessairement lors des prochains cycles de suivi. Enfin, il se peut que certains problèmes qui paraissent relativement mineurs à un stade se révèlent avec le temps avoir été sous-estimés.

* Toute référence au Kosovo mentionnée dans ce texte, que ce soit le territoire, les institutions ou la population, doit se comprendre en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité des Nations-Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

1. Arménie

Avis adopté le 14 octobre 2010

Article 16 de la Convention-cadre

Réforme territoriale

Situation actuelle

Le Comité consultatif prend note des récentes discussions sur les projets de réforme de l'autonomie locale en Arménie, qui visent à réaliser des économies et à rationaliser l'administration en diminuant le nombre de communes tout en agrandissant leur territoire (voir les observations concernant l'article 15). Le Comité consultatif salue la volonté d'améliorer les services municipaux pour tous les habitants du pays, mais note qu'un certain nombre de villages isolés, habités par un nombre important de personnes appartenant aux minorités assyrienne et yézidie, et qui jouissent actuellement d'une administration autonome, risquent de faire l'objet d'une fusion avec les villages environnants, habités par des personnes appartenant à la majorité arménienne. Le Comité consultatif est d'Avis qu'une telle évolution entraînerait inévitablement, pour les personnes appartenant aux minorités assyrienne et yézidie, une diminution des possibilités d'influencer les affaires locales.

Recommandation

Le Comité consultatif appelle instamment les autorités à faire en sorte que les droits des personnes appartenant aux minorités assyrienne et yézidie soient dûment pris en compte lors de la préparation et de la mise en œuvre de la réforme de l'administration locale, et à exclure toute incidence négative de la réforme sur le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de participer effectivement aux affaires publiques au niveau local.

2. Azerbaïdjan

Avis adopté le 10 octobre 2012

Article 16 de la Convention-cadre

Personnes déplacées

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif notait que le conflit du Haut-Karabakh avait fortement modifié la composition de la population dans certaines zones où résident des personnes appartenant à des minorités nationales, et affirmait son soutien aux efforts entrepris pour trouver une solution pacifique durable au conflit permettant d'espérer un processus de retour volontaire, y compris pour les personnes appartenant aux minorités nationales.

Situation actuelle

Le Comité consultatif regrette qu'aucun changement ne soit intervenu dans la région du Haut-Karabakh et qu'il n'ait pas été possible d'encourager le retour volontaire dans cette région des personnes déplacées par le conflit, dont celles appartenant à des minorités nationales. Il salue les efforts notables engagés par les autorités pour faire face au déplacement massif de populations engendré par le conflit (voir les commentaires relatifs à l'article 4 ci-dessus) et réaffirme son soutien à une solution pacifique et durable ouvrant la voie au retour volontaire des populations touchées.

Recommandation

Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à continuer d'œuvrer à une paix durable dans la région afin que le retour volontaire de toutes les personnes déplacées par le conflit du Haut-Karabakh puisse débuter.

3. Croatie

Avis adopté le 27 mai 2010

Article 16 de la Convention-cadre

Retour durable

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

Lors des deux cycles de suivi précédents, le Comité consultatif a relevé des changements importants dans la composition démographique des aires où résident des personnes appartenant à des minorités nationales et a recommandé aux autorités d'encourager le retour durable des personnes appartenant à des minorités nationales, y compris au plan local.

Situation actuelle

Les progrès accomplis en matière de restitution de biens et dans l'attribution de logements à d'anciens détenteurs de droits de location/occupation de logements (voir ci-dessus à l'article 4) a eu un effet positif sur le processus de retour dans son ensemble, y compris du point de vue de sa viabilité. Le mécanisme de "covalidation" qui permet de valider, aux fins des retraites, les années d'activité professionnelle exercée dans des aires non contrôlées par les autorités croates pendant le conflit armé, a récemment été remis en place, et améliore l'accès des rapatriés aux prestations sociales.

D'après une étude de l'UNHCR sur la durabilité des retours, à peine 54% des rapatriés serbes sont restés en Croatie, les autres étant retournés dans leur pays d'asile. Le manque d'accès au logement reste un obstacle considérable à la durabilité des retours. De ce point de vue, le Comité consultatif prend note avec une vive préoccupation des quelque 7 500 affaires de refus d'assistance pour la reconstruction qui sont encore pendantes en deuxième instance, étant

donné que tous les demandeurs concernés sont d'origine serbe. Il note également que, d'après l'étude susmentionnée, 30% des rapatriés sont au chômage, un chiffre nettement supérieur à la moyenne de la Croatie, qui avoisine les 10%. Le passage de la modique aide au retour aux prestations du régime de protection sociale reste difficile pour les rapatriés.

Recommandation

Le Comité consultatif tout en prenant note des dispositions des autorités visant à améliorer les conditions et la durabilité des retours de personnes appartenant à des minorités nationales, les prie instamment de redoubler leurs efforts visant à garantir que les rapatriés puissent s'installer dignement en Croatie et y bénéficier de conditions de vie et d'emploi adéquates.

4. Finlande

Avis adopté le 14 octobre 2010

Article 16 de la Convention-cadre

Modification des frontières administratives

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

Dans les cycles de suivi précédents, le Comité consultatif a appelé les autorités à veiller à ce que la composition linguistique des entités administratives et les possibilités de participation des personnes appartenant à des minorités, aux processus de décision ainsi que d'accès aux services concernés soient prises en compte dans la planification et la mise en œuvre des réformes susceptibles d'avoir un impact sur les frontières administratives.

Situation actuelle

Le Comité consultatif note les actions récentes menées dans le cadre de la réforme administrative régionale (ALKU) pour économiser et intégrer l'administration, ce qui a abouti à la création de municipalités plus importantes et donc à une diminution du nombre de municipalités bilingues. Tout en se félicitant de l'intervention de la Commission constitutionnelle ainsi que du Chancelier de justice qui a demandé une évaluation linguistique avant que la municipalité bilingue de Karleby (Kokkola) ne soit attribuée à l'État administratif unilingue du district d'Oulu afin de protéger les droits linguistiques de ses citoyens, il regrette que cette réforme aurait été planifié et mis en mouvement sans consultation préalable sans prendre suffisamment en compte les droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités nationales (voir aussi les commentaires ci-dessus sur l'article 10).

De plus, le Comité consultatif attire l'attention sur le fait que les efforts en cours pour réduire le nombre d'entités administrative en créant des entités moins nombreuses et plus importantes, risquent également d'avoir un impact négatif sur la fourniture de services publics déjà limités dans les langues sâmes dans le territoire sâme.

Recommandations

Le Comité consultatif prie instamment les autorités finlandaises de veiller à ce que les droits linguistiques de ses citoyens soient dûment pris en compte lors de la planification et de la mise en œuvre des réformes des administrations et collectivités locales, qui sont une obligation constitutionnelle en vertu de l'article 122 de la Constitution finlandaise. Compte tenu de la diminution générale d'accès aux services publics en suédois, il convient de veiller à ce qu'aucune mesure n'affaiblisse encore plus la disponibilité des services en suédois.

Le Comité consultatif prie également les autorités finlandaises à s'assurer que les droits linguistiques des Sâmes sont pleinement pris en compte lors de l'élaboration des modifications au système d'administration dans le nord de la Finlande.

5. Irlande

Avis adopté le 10 octobre 2012

Article 6 de la Convention-cadre

Manifestations d'intolérance et infractions à caractère raciste

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait les autorités à continuer d'apporter un réel soutien aux initiatives de lutte contre le racisme et à veiller à ce que la mise en œuvre du Plan d'action contre le racisme soit soutenue et suivie par tous les secteurs de l'administration tant à l'échelle locale que nationale.

Il recommandait également d'achever rapidement la réforme du système de permis de travail de sorte qu'il offre des garanties solides contre les atteintes aux droits des salariés immigrés concernés.

Par ailleurs, le Comité consultatif prenait acte des critiques exprimées concernant l'efficacité de la législation touchant à l'incitation à la haine, qui était très rarement invoquée en justice, et encourageait les autorités à poursuivre leur travail de suivi pour faire en sorte qu'il existe des outils juridiques efficaces pour lutter contre les infractions à caractère raciste.

Situation actuelle

Le Comité consultatif note avec regret que le Comité consultatif national sur le racisme et l'interculturalisme, créé en 1998 en tant qu'organe indépendant spécialisé dans le domaine du racisme et de l'interculturalisme, a cessé ses activités en 2008, ses fonctions étant désormais assumées par le Bureau du ministre de l'Intégration. Lorsqu'il était en activité, le comité a mis en place une excellente procédure de signalement des incidents à caractère raciste, mené des

projets de recherche et dispensé des formations aux principales parties prenantes, notamment aux fonctionnaires de l'administration centrale et locale.

Le Comité consultatif relève également que le Plan national d'action contre le racisme, adopté en 2005 en vue de mettre en place des mesures raisonnables et de bon sens pour gérer la diversité culturelle en Irlande, n'a pas été renouvelé à l'issue de sa première phase en 2008. Dans ce contexte peu encourageant, le Comité consultatif tient à saluer les initiatives prises au niveau local par le Conseil municipal de Galway qui, en coopération avec des associations locales, a décidé en 2008 de poursuivre les programmes précédemment engagés en adoptant un programme intitulé « La ville des égaux » ("City of Equals"). Ce programme comprend cinq volets : promouvoir la ville, vivre ensemble, fournir des services, rejeter le racisme et construire une « économie interculturelle ».

Le Comité consultatif note par ailleurs que, d'après l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), l'Irlande possède un bon système d'enregistrement des infractions pénales à caractère raciste. Selon les statistiques officielles, 127 incidents à caractère raciste ont été signalés en 2010 et 114 en 2011. Ces statistiques montrent également que les incidents à caractère raciste les plus courants sont les agressions mineures, les atteintes à l'ordre public et les coups et blessures volontaires. Le Comité consultatif relève qu'entre 2008 et 2010 (derniers chiffres disponibles), 45 affaires ont été portées devant les tribunaux en vertu de la loi de 1989 relative à l'interdiction de l'incitation à la haine.

Le Comité consultatif observe que les actes racistes peuvent faire l'objet de poursuites en Irlande sur la base de la loi de 1994 relative à la justice pénale (ordre public), la loi de 1997 relative aux infractions non mortelles contre les personnes et la loi de 1991 relative aux actes de vandalisme. Il convient cependant de noter que le droit pénal irlandais ne considère pas la motivation raciste d'une infraction comme une circonstance aggravante. Bien que les juges puissent librement, lors de la détermination de la peine, prendre tout élément en considération, y compris la motivation raciste, selon diverses sources, celle-ci n'est pas systématiquement mentionnée parmi les facteurs pris en compte. Le Comité consultatif note que, selon les autorités, il aurait été décidé de ne pas reconnaître le racisme comme une circonstance aggravante en considération du fait que la détermination de la peine, dans une affaire donnée, relève dans une large mesure de l'appréciation du juge du fond, ce qui permet aux tribunaux de prendre en compte toutes les circonstances de l'infraction, y compris toutes les circonstances aggravantes et atténuantes.

Le Comité consultatif se félicite du réexamen de la législation relative aux infractions pénales à caractère raciste effectué en 2010 par le ministère de la Justice, de l'Egalité et de la réforme législative. Cette analyse approfondie de la législation irlandaise a permis aux autorités de conclure qu'elle était conforme à la décision-cadre 2008/913/JAI sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal, de par les dispositions de son droit pénal - loi de 1989 relative à l'interdiction de l'incitation à la haine et législation sur l'ordre public.

Le Comité consultatif se félicite également du projet de médiation mis en place par les autorités, essentiellement axé sur le règlement des conflits entre Travellers, mais qui peut aussi être utilisé pour résoudre les conflits entre des Travellers et la population majoritaire.

Recommandation

Le Comité consultatif exhorte les autorités à donner suite aux activités de diffusion d'informations sur le racisme et le multiculturalisme menées par l'ancien Comité consultatif national sur le racisme et l'interculturalisme, et à veiller à ce que la lutte contre le racisme soit un objectif clairement affirmé de la Commission des droits de l'homme et de l'égalité et des différentes politiques de l'Etat.

Le Comité consultatif invite les autorités à mettre en place un nouveau plan national d'action contre le racisme, conformément à l'engagement pris par les Etats de donner suite à la Conférence mondiale des Nations Unies de 2001 contre le Racisme, la Discrimination Raciale, la Xénophobie et l'Intolérance qui y est associée.

Le Comité consultatif demande aux autorités de continuer de s'assurer de l'efficacité des dispositions de droit pénal contre le racisme et, au besoin, de modifier la législation pour garantir une protection pleine et entière contre les infractions pénales à caractère raciste.

Police (An Garda Síochána)

Recommandation des deux cycles de suivi précédents

Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif concluait que, malgré certaines améliorations, il importait de poursuivre les efforts de sensibilisation de la police aux droits de l'homme et aux questions interculturelles. Il appelait également à une mise en œuvre rapide des propositions formulées dans l'audit de la police sur les droits de l'homme, notamment celle de recruter et de maintenir au sein des services de police un personnel plus diversifié.

Situation actuelle

Le Comité consultatif se félicite de la constitution, en février 2003, de la Commission du Médiateur de la police (*Garda Síochána Ombudsman Commission - GSOC*), habilitée à examiner directement et indépendamment les réclamations déposées à l'encontre de fonctionnaires de police et à mener des enquêtes de sa propre initiative. A la suite des enquêtes de la commission, 154 sanctions ont été appliquées par le chef de la police (*Garda Commissioner*) en 2011. Les tribunaux ont condamné un civil et six fonctionnaires de police, dont deux à une peine privative de liberté.

Le Comité consultatif se réjouit du recrutement par la police de sept stagiaires et de 28 stagiaires réservistes d'origine non irlandaise en 2009. Début 2011, 46 ressortissants étrangers servaient dans les forces de police irlandaise. De même, le Comité consultatif accueille favorablement la

Stratégie 2009-2012 pour la diversité de la police et son plan de mise en œuvre (*Garda Síochána Diversity Strategy and Implementation Plan 2009-2012*). Cette stratégie vise à améliorer les conditions d'emploi, la prestation de services et les pratiques de la police en éliminant la discrimination fondée sur les neuf motifs suivants : le sexe, l'origine ethnique, la situation matrimoniale, la situation de famille, la religion, l'orientation sexuelle, le handicap, l'âge ou l'appartenance à la communauté des Travellers.

Le Comité consultatif note avec satisfaction qu'en novembre 2011, 349 membres des forces de police irlandaise exerçaient les fonctions d'agent de liaison en charge des relations interethniques (*Ethnic Liaison Officers*), dont le rôle principal est d'assurer la liaison avec les représentants des communautés ethniques et d'offrir leur assistance à quiconque s'estime victime d'un incident raciste. Le Comité consultatif se félicite également de ce qu'une formation aux droits de l'homme, axée sur la lutte contre toutes les formes et manifestations de discrimination raciale et de xénophobie et sur le travail de la police dans une société multiculturelle, soit désormais un élément obligatoire de la formation initiale et continue de tous les représentants de l'ordre.

Recommandations

Le Comité consultatif encourage une nouvelle fois les autorités à poursuivre leurs efforts pour recruter et maintenir au sein des services de police un personnel plus diversifié sur le plan ethnique et culturel.

Il est également demandé aux autorités d'apporter tout le soutien nécessaire à la Commission du Médiateur de la police afin qu'elle puisse accomplir sa mission efficacement et en toute indépendance.

Présentation des minorités par les médias

Recommandation des deux cycles de suivi précédents

Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait les autorités à mettre en place un Conseil de la presse, qui offrirait un mécanisme de réclamation efficace tenant compte des préoccupations liées à la façon dont sont présentées les minorités, tout en respectant pleinement la liberté d'expression et l'indépendance éditoriale des médias. Le Comité consultatif soutenait également l'idée d'élaborer un code de bonne conduite de la presse.

Situation actuelle

Le Comité consultatif se félicite de la création, en 2007, d'un Conseil de la presse composé de 13 membres, indépendant des autorités et des sociétés de médias. Il note que les membres du Conseil de la presse ont été désignés par un Comité de nomination indépendant composé d'un ancien président du *Trinity College Dublin*, du président de la Commission irlandaise des droits de l'homme, de l'ancien président de la Commission des plaintes en matière de radiodiffusion et

télévision (*Broadcasting Complaints Commission*), de la Commission sur les contributions (*Commission on Taxation*) et de l'ancien médiateur et commissaire à l'information (*Ombudsman and Information Commissioner*).

Le Comité consultatif se réjouit aussi de la nomination, également en 2007, d'un Médiateur de la presse, chargé de traiter les plaintes liées au non-respect du Code de bonnes pratiques pour les journaux et les magazines, d'application facultative. Il relève que le Médiateur peut tenter de résoudre un litige par une procédure de conciliation entre les parties, prendre une décision, ou renvoyer les affaires plus complexes au Conseil de la presse. Les décisions prises par le Médiateur sont également susceptibles de recours devant le Conseil de la Presse.

Le Comité consultatif note qu'aux termes du principe 8 du Code de bonnes pratiques, « [l]es journaux et les magazines ne doivent publier aucune information ayant pour but ou susceptible de porter gravement atteinte à une personne ou à un groupe, ou d'attiser la haine à son égard en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de sa couleur, de son origine ethnique, de son appartenance à la communauté des Travellers, de son sexe, de son orientation sexuelle, de sa situation matrimoniale, de son handicap, de sa maladie ou de son âge ».

Cependant, le Comité consultatif constate que, d'après plusieurs interlocuteurs, malgré les nombreuses plaintes déposées auprès du Médiateur, les Travellers continuent de faire l'objet de stéréotypes négatifs dans certains organes de presse écrite et dans certains médias électroniques. Les Travellers y sont notamment associés à la criminalité, à la fraude aux prestations sociales et au nomadisme.

Recommandation

Le Comité consultatif invite les autorités à continuer de soutenir le Médiateur de la presse et le Conseil de la presse afin de leur permettre de fonctionner avec efficacité et en toute indépendance et à poursuivre leurs efforts pour combattre les stéréotypes négatifs véhiculés par les médias à l'égard de certains groupes.

6. Kosovo*

Avis adopté le 6 mars 2013

Article 16 de la Convention-cadre

Protection contre les changements de population

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif jugeait essentiel que tout soit fait pour faciliter le retour durable et sûr des personnes déplacées, en respectant dans tout le Kosovo* leur choix de lieu de résidence. Il fallait en outre veiller à ce que les mesures prises, y compris celles relatives au retour et à la décentralisation, ne soient pas employées pour modifier la part

respective des différentes populations dans certaines zones où des communautés minoritaires étaient présentes avant le conflit.

Situation actuelle

Le Comité consultatif note l'absence de retours durables dans plusieurs zones où des personnes appartenant aux communautés minoritaires résidaient avant le conflit ; outre les facteurs extérieurs ayant rendu le retour impossible, dont des problèmes de sécurité, d'autres considérations liées aux possibilités de carrière et aux relations familiales ont dissuadé certaines personnes déplacées de rentrer. Bien qu'il faille respecter la décision éclairée de personnes déplacées depuis treize ans et agir en conséquence, y compris pour répondre à leur souhait de s'intégrer sur place (voir les remarques à propos de l'article 4, ci-dessus), l'engagement des autorités à conserver une structure démographique multiethnique dans tout le Kosovo* exige des efforts constants pour favoriser les retours sur le lieu de résidence d'avant le conflit et pour rendre ces retours pérennes au moyen de mesures ciblées. Le Comité consultatif est profondément préoccupé par le sentiment, exprimé par certains interlocuteurs, que le développement économique et les efforts de privatisation favorisent les membres de la population majoritaire, même et peut-être en particulier dans les zones qui étaient auparavant habitées par des communautés minoritaires, alimentant des changements de population contraires à l'article 16 de la Convention-cadre.

Le Comité consultatif constate en outre que les changements de structure démographique au nord de Mitrovica/Mitrovicë se poursuivent, malgré les efforts concertés des autorités pour établir une autorité administrative depuis la création du « Bureau d'administration de Mitrovica-Nord », en mai 2012. Tout en saluant les efforts destinés à fournir des prestations aux habitants du nord et à améliorer leur capacité à exercer leurs droits en accord avec la Constitution, le Comité consultatif s'inquiète des informations faisant état d'efforts accrus pour fournir un logement à des personnes déplacées d'origine albanaise, malgré les objections de la population. Il considère que tout doit être fait pour associer étroitement les représentants de toutes les communautés, y compris les plus petites, aux décisions qui touchent à la composition démographique de la ville, et souligne que les besoins et les préoccupations de tous les habitants doivent passer avant les considérations politiques.

Recommandations

Le Comité consultatif appelle les autorités à redoubler d'efforts pour faciliter et encourager le retour durable et l'intégration des personnes déplacées sur leur lieu de résidence d'origine.

Le Comité consultatif appelle en outre les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que les processus de décentralisation en cours ne suscitent ou n'amplifient pas des changements de structure démographique. Toutes les décisions pertinentes, y compris en matière de privatisation, doivent être prises en étroite concertation avec toutes les communautés.

7. Pologne

Avis adopté le 28 novembre 2013

Article 16 de la Convention-cadre

Redécoupage des circonscriptions électorales

Situation actuelle

Le Comité consultatif a été informé des préoccupations des minorités nationales et ethniques concernant les élections locales aux diétines des voïvodies prévues en 2014. Notamment, la création de circonscriptions plus étendues composées de deux ou plusieurs districts (*powiat*) pourrait avoir un effet négatif sur les droits électoraux des personnes appartenant à des minorités nationales et constituer une violation du Code électoral qui interdit les pratiques ayant une incidence sur les liens sociaux des électeurs appartenant à des minorités nationales et ethniques vivant sur le territoire des districts réunis.

Recommandation

Le Comité consultatif exhorte les autorités à veiller à ce que les droits des personnes appartenant à des minorités nationales et ethniques soient dûment pris en considération lors du découpage des circonscriptions électorales en prévision des élections locales et régionales.

8. Roumanie

Avis adopté le 21 mars 2012

Article 16 de la Convention-cadre

Réforme territoriale

Situation actuelle

Le Comité consultatif prend note des discussions en cours sur les projets de réforme visant à rationaliser l'administration territoriale de la Roumanie en réduisant le nombre d'entités régionales au profit d'entités de plus grande taille. Il convient de saluer les efforts déployés pour mettre en place une structure administrative plus efficiente, à même de rendre de meilleurs services à tous les habitants de la Roumanie. Le Comité note cependant que, dans certaines des grandes entités envisagées, la proportion de personnes s'identifiant comme membres d'une minorité nationale risque fort de se trouver réduite, ce qui pourrait nuire à l'exercice d'un certain nombre de droits subordonnés à la présence d'un nombre minimal de résidents s'identifiant à une minorité nationale dans l'entité territoriale considérée. De l'avis du Comité consultatif, un tel développement pourrait entraîner un affaiblissement des possibilités d'influence et de participation aux affaires locales dont disposent les personnes appartenant aux minorités.

Recommandation

Le Comité consultatif appelle instamment les autorités à faire en sorte que les droits des personnes appartenant aux minorités nationales soient dûment pris en compte au moment de la préparation et de la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale de la Roumanie et que la réforme n'ait pas d'incidence préjudiciable sur le droit de ces personnes de participer effectivement aux affaires publiques au niveau local. Il convient en particulier de veiller au maintien et à la promotion du dialogue interculturel, de la tolérance et des contacts quotidiens entre les minorités et la majorité dans l'ensemble du pays, conformément aux principes inscrits à l'article 6 de la Convention-cadre.

9. Fédération de Russie
Avis adopté le 24 novembre 2011

Article 16 de la Convention-cadre

Retour des personnes déplacées de force

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait les autorités à faciliter le retour volontaire des Ingouches déplacés dans le District de Prigorodny. Il invitait instamment les autorités à veiller à ce que le retour des personnes déplacées par la série de conflits survenus en Tchétchénie se déroule sur la base du volontariat et en toute sécurité.

Situation actuelle

On ne dispose pas de statistiques fiables concernant le nombre de personnes déplacées à la suite des conflits armés survenus en Tchétchénie et dans le District de Prigorodny en Ossétie-du-Nord-Alanie (récemment ou au début des conflits). Selon diverses estimations, le Caucase du Nord accueillait toujours au moins 55 000 personnes déplacées en 2010 (45 000 originaires de Tchétchénie et 10 000 originaires d'Ossétie-du-Nord-Alanie) et un nombre indéterminé de personnes était encore déplacées dans d'autres régions de la Fédération de Russie. Le Comité consultatif prend note avec satisfaction des efforts importants déployés par les autorités pour encourager le retour des personnes déplacées, notamment au moyen de programmes visant à fournir des logements ou des indemnités de logement et à favoriser le redressement économique de la région. Cependant, la plupart des mesures semblent être axées sur la ville de Grozny. On ne sait pas exactement combien de personnes sont rentrées chez elles et encore moins si elles y sont retournées durablement. Selon plusieurs rapports, les mouvements de retour ont été négligeables en 2010, ce qui pourrait être lié à la dégradation de la situation en matière de sécurité dans le Caucase du Nord depuis 2009. Le Comité consultatif a également appris que la population et les milieux officiels des autres régions voyaient d'un mauvais œil les ressources financières considérables qui étaient dépensées pour la reconstruction de la Tchétchénie, ce qui attisait encore davantage l'hostilité à l'égard des personnes originaires de cette région dans l'ensemble de la Fédération.

Selon plusieurs organisations internationales qui suivent la situation, environ la moitié des personnes rentrées dans le District de Prigorodny et 60 % des personnes rentrées en Tchétchénie ont pu retrouver leur ancien logement. Pour les autres, le retour a été particulièrement difficile, leur logement ayant été détruit ou occupé par d'autres personnes, bon nombre d'entre elles ne possédant pas les documents nécessaires pour établir leur droit de propriété. Beaucoup occupent toujours des logements provisoires dans lesquels les conditions de vie sont souvent médiocres et qui n'offrent généralement pas de garantie de maintien dans les lieux (notamment en Ingouchie). Le Comité consultatif s'inquiète en particulier de ce que les retours dans les villages à forte mixité ethnique du District de Prigorodny continuent d'être peu nombreux en raison des tensions qui subsistent, semble-t-il, entre les Ossètes et les Ingouches. Il rappelle aux autorités qu'il faut tout mettre en œuvre pour permettre le retour des personnes déplacées dans leurs anciens lieux de résidence, dans la mesure où leur installation dans de nouvelles localités, comme les villages de Maïskoe et de Novi, risque de modifier les proportions de la population du District de Prigorodny, ce qui serait contraire à l'article 16 de la Convention-cadre. A cet égard, le Comité consultatif se félicite de l'accord conclu en 2009 entre les Républiques d'Ingouchie et d'Ossétie-du-Nord-Alanie, qui prévoit le retour des personnes déplacées vers toutes les régions. Malheureusement, il croit savoir qu'il n'est toujours pas appliqué.

En ce qui concerne les retours en Tchétchénie, le Comité consultatif s'inquiète vivement de ce que, selon les informations disponibles, des pressions soient exercées sur les personnes déplacées de force dans d'autres régions pour qu'elles rentrent chez elles, notamment en ne leur octroyant pas ou en ne leur prolongeant pas le statut d'immigré de force ou en leur refusant l'enregistrement (voir commentaires ci-avant relatifs à l'article 4), ce qui n'est pas conforme au principe de liberté de circulation garanti par l'article 27 de la Constitution russe. En 2009, les personnes déplacées qui demeuraient encore en Ingouchie auraient été radiées de la liste d'assistance du Gouvernement afin de les inciter au retour. Le Gouvernement fédéral a dégagé des financements importants pour les familles déplacées en Ingouchie en 2010, mais seules celles qui possédaient le statut d'immigré de force pouvaient en bénéficier, soit une minorité. Par ailleurs, le Comité consultatif s'inquiète de ce que, selon les informations disponibles, les possibilités d'installation offertes aux candidats au retour sont limitées, tant à Grozny et dans d'autres villes, qui sont pourtant ciblées par la plupart des programmes de redressement du Gouvernement et concentrant la majorité des dispositifs d'assistance.

Recommandations

Le Comité consultatif exhorte les autorités fédérales et régionales à redoubler d'efforts pour permettre à toutes les personnes qui souhaitent retourner dans leurs anciens lieux de résidence dans le District de Prigorodny de le faire en toute sécurité et dignité.

Par ailleurs, le Comité consultatif invite instamment les autorités à veiller à ce que tous les retours en Tchétchénie se déroulent sur la base du volontariat et dans les conditions de sécurité requises. Des mesures supplémentaires doivent être prises pour faciliter l'accès des rapatriés à l'assistance dans toutes les régions et pour faire en sorte que les retours soient durables.

Création de nouvelles formations territoriales

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait instamment les autorités à mener des consultations approfondies avec les populations concernées avant toute fusion ou création de formations territoriales afin de s'assurer qu'elles n'aient pas d'impact négatif sur l'exercice des droits garantis par la Convention-cadre pour les personnes appartenant à des minorités nationales vivant dans les zones concernées.

Situation actuelle

Le Comité consultatif note qu'après la création du Territoire de Perm en décembre 2005, issu de la fusion entre la Région de Perm et le District autonome komi-permiak, plusieurs autres territoires plus vastes ont été créés par fusion entre 2007 et mars 2008. Il croit également savoir que plusieurs autres fusions sont prévues, comme la fusion entre la Région de Tioumen, le District autonome iamal-nenets et le District autonome khanty-mansi au sein du Territoire de Tioumen et la fusion entre la Région d'Irkoutsk, la République de Bouriatie et le Territoire d'Outre-Baïkal au sein du Territoire du Baïkal. Le Comité consultatif s'inquiète de ce que, selon certaines sources, les discussions concernant les fusions envisagées se tiennent exclusivement à Moscou sans qu'aucune consultation approfondie avec les populations concernées soit organisée. D'après les représentants des minorités, les fusions ont souvent réduit encore davantage les possibilités déjà limitées pour les communautés minoritaires de participer aux affaires publiques (voir commentaires ci-avant relatifs à l'article 15), ainsi que l'importance des aides allouées aux associations de minorités par les autorités locales.

Bien que sensible à l'intention des autorités de rationaliser le découpage administratif, le Comité consultatif s'inquiète de ce que l'avis des représentants des minorités ne soit pas suffisamment pris en compte concernant ces fusions, pas plus, semble-t-il, que celui des autorités locales concernées. La création de nouvelles formations territoriales ayant un impact évident et direct sur le degré d'influence que peuvent avoir les personnes appartenant à des minorités nationales sur la vie publique des territoires concernés (par exemple pour les Bouriates qui résidaient dans les anciens districts autonomes bouriates aujourd'hui regroupés avec la Région d'Irkoutsk et le Territoire d'Outre-Baïkal) et sur les proportions de la population dans une aire géographique où résident des personnes appartenant à des minorités nationales, le Comité consultatif estime que toute décision s'y rapportant ne saurait être prise qu'après la tenue de consultations approfondies et transparentes avec les populations visées, qui doivent être pleinement informées des conséquences de ces fusions sur le degré de jouissance des droits garantis par la Convention-cadre.

Recommandation

Le Comité consultatif presse une nouvelle fois les autorités fédérales de veiller à ce que toute fusion ne soit réalisée qu'en étroite concertation avec les autorités régionales et locales et la

population concernée, de sorte qu'elle n'ait pas d'impact négatif sur l'exercice des droits des personnes appartenant à des minorités nationales.