



Strasbourg, 17 septembre 2017

Document de travail

Recueil des avis du Comité consultatif sur l'Article 16 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (4<sup>e</sup> 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, n'ayant pas les notes en bas de pages, nous vous conseillons d'utiliser le texte des documents publiés pour les publications.

Table des matières

|                        |   |
|------------------------|---|
| 1. ARMÉNIE .....       | 3 |
| 2. CROATIE.....        | 3 |
| 3. FINLANDE.....       | 4 |
| 4. ITALIE.....         | 5 |
| 5. LE ROYAUME-UNI..... | 5 |

Au 17 septembre 2017, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a adopté en total 24 Avis, dont 5 avis sur l'Article 16 et 5 avis publics.

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.

Arménie

*Adopté le 26 mai 2016*

Article 16 de la Convention-cadre

#### Réforme territoriale

Le Comité consultatif note que, fin 2015, la République d'Arménie a levé toutes les réserves émises au moment de la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale, s'engageant donc à respecter l'ensemble de ses dispositions. Par ailleurs, elle a ratifié en 2013 le Cadre de référence d'Utrecht pour la démocratie régionale régissant les principes s'appliquant à la structure démocratique des autorités régionales, de leur organisation, de leurs compétences et ressources, de leur place au sein de l'État, de leurs relations avec les autres autorités et leurs rapports avec les citoyens.

La réforme administrative prévue en 2010 n'a pas été mise en œuvre et des problèmes structurels continuent de peser sur les relations entre les autorités centrales et les communes. En fait, il existe toujours beaucoup de communes de petite taille, ce qui limite de facto la capacité des communes en matière d'offre de services. Le Comité consultatif réitère les inquiétudes qu'il avait exprimées dans son troisième avis, quant aux éventuelles conséquences négatives d'une fusion des petites communes où résident des personnes appartenant à des minorités nationales avec les communes voisines où résident des personnes appartenant à la population majoritaire. Dans ce contexte, le Comité consultatif prend également acte de la Recommandation 351 (2014) sur la démocratie locale en Arménie adoptée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux le 26 mars 2014 qui comporte un certain nombre de recommandations spécifiques visant notamment à accroître la capacité des conseils municipaux pour toutes les questions liées à leurs compétences, et à mettre en place un mécanisme formel de consultation afin de garantir que les collectivités locales et leurs associations sont dûment consultées sur les questions qui les concernent directement.

#### *Recommandation*

Le Comité consultatif appelle une nouvelle fois les autorités à s'assurer que les droits des personnes appartenant aux minorités nationales sont dûment pris en compte au moment de l'élaboration et de la mise en œuvre de la réforme territoriale, et que la réforme n'a pas d'incidence préjudiciable sur le droit de ces personnes de participer effectivement aux affaires publiques au niveau local. Les représentants des minorités nationales devraient être réellement consultés à tous les stades de la procédure.

Croatie

*Adopté le 18 novembre 2015*

Article 16 de la Convention-cadre

#### Retour durable

#### *Situation actuelle*

Le Comité consultatif note un changement permanent de la population en Croatie après le conflit de 1991-1995, suivi de l'installation active de Bosniaques et d'autres citoyens considérés comme des Croates de souche dans des zones qui avaient été désertées. Selon les données des recensements de 1991 et de 2011, le pourcentage de la population minoritaire est passé de 24 % à 9 %. Il ressort d'une étude présentée en 2012 (voir article 4) que seulement 48 % des personnes rapatriées enregistrées sont restées en Croatie. S'il est important de respecter les souhaits de chacun, le Comité consultatif

## Quatrième cycle – Art 16

considère que des efforts supplémentaires devraient être consentis pour encourager activement les personnes rapatriées à rester dans le pays en tant que membres à part entière de la société. Pour cela, le gouvernement doit régulièrement faire preuve de la volonté politique d'accueillir favorablement et d'appuyer le retour durable des personnes qui ont été déplacées par le conflit, y compris la condamnation sans délai de toute infraction motivée par la haine à l'égard de personnes appartenant à des minorités nationales, la promotion proactive de leur accès à un logement et à une aide à la reconstruction, et le soutien ciblé pour des infrastructures, des moyens de transport et d'autres aménagements dans les zones où résident les personnes rapatriées qui bien souvent ne disposent pas d'accès aux services publics de base (voir article 15).

### *Recommandation*

Le Comité consultatif appelle les autorités à promouvoir activement et de manière convaincante le retour durable des minorités en veillant à ce que les personnes rapatriées soient en mesure de revivre dans la dignité en tant que membres à part entière de la société plurielle croate et en faisant passer les bons messages politiques.

Finlande

*Adopté le 24 février 2016*

Article 16 de la Convention-cadre

Modification des frontières administratives

### *Situation actuelle*

Le Comité consultatif note que plusieurs réformes administratives ont récemment été mises en place (loi sur les collectivités locales) ou qu'elles sont en cours d'élaboration en Finlande (réforme de la structure du service public de protection sociale et de soins de santé, dénommée SOTE et réformes de l'administration régionale et centrale). Il croit comprendre que des évaluations linguistiques sont effectuées dans ces circonstances sur la base des lignes directrices compilées par le ministère de la Justice afin d'atténuer les effets préjudiciables pour l'accès aux services en langues minoritaires. Si la réforme SOTE est toujours en cours d'élaboration, le Comité consultatif note avec une vive préoccupation que d'autres réformes mises en œuvre dans le but de rassembler de petites entités avaient obligé certaines communes entièrement suédoises à abandonner le statut de commune monolingue au profit de commune bilingue pour continuer à bénéficier d'un soutien financier pour assurer l'enseignement dans l'autre langue officielle. S'il reconnaît la nécessité de réformer le secteur public, y compris pour des raisons financières, il souligne l'importance d'accorder une attention accrue aux droits linguistiques des minorités dans tout processus de réforme, ainsi que la nécessité de ne pas imposer une charge excessive aux communes en conséquence.

### *Recommandation*

Le Comité consultatif exhorte les autorités à veiller à ce que la réforme administrative de la structure du service public de protection sociale et de santé en cours d'élaboration, ainsi que toute autre réforme, soit un processus inclusif qui tienne compte de la diversité linguistique et respecte les droits linguistiques des minorités.

Italie

*Adopté le 19 novembre 2015*

Article 16 de la Convention-cadre

#### Réforme territoriale

##### *Situation actuelle*

Le Comité consultatif note qu'une réforme globale des collectivités locales est en cours en Italie. La loi n° 56/2014, en particulier, a modifié la nature et une partie des fonctions des provinces, puisque leurs organes sont composés de représentants des communes et ne sont plus directement élus par les citoyens. Dans certaines régions spéciales, comme le Frioul-Vénétie-Julienne et la Sicile, les lois régionales ont aussi de fait supprimé les provinces. Le processus s'achèvera par l'élimination des provinces en tant que niveau de gouvernement autonome avec la vaste réforme constitutionnelle qui est actuellement examinée par le parlement. De plus, plusieurs incitations financières et législatives sont mises en place pour faciliter la fusion des communes et des débats sont même organisés sur l'éventuelle fusion de certaines régions.

Le Comité consultatif a été informé qu'aucune consultation spécifique n'a été menée avec les représentants des minorités sur ces changements. S'il reconnaît que les Etats parties ont le droit souverain de modifier leurs structures territoriales et leurs frontières administratives, ils sont tenus en vertu de l'article 16 de la Convention-cadre d'évaluer les effets de modifications de ce type sur les droits des personnes appartenant aux minorités nationales et en particulier de s'abstenir de prendre des mesures qui pourraient modifier les proportions de la population dans une aire géographique où résident des membres des minorités nationales.

##### *Recommandation*

Le Comité consultatif demande aux autorités, dans le cadre de la réforme de la structure territoriale et des frontières administratives du pays, de prévenir tous effets négatifs éventuel de ces réformes sur les droits des personnes appartenant aux minorités nationales, et de consulter effectivement les représentants des communautés minoritaires concernées.

Le Royaume-Uni

*Adopté le 25 mai 2016*

Article 16 de la Convention-cadre

#### Incidence des réformes sur les minorités nationales

##### *Situation actuelle*

Le Comité consultatif note que le nombre de conseils locaux en Irlande du Nord est passé de 26 à 11 à la suite de la réforme de l'administration publique entreprise en 2015. Les progrès réalisés en vue d'établir le mode de fonctionnement des nouveaux conseils ont été inégaux, souvent en raison d'une configuration territoriale et communautaire différente. Les interlocuteurs ont informé le Comité consultatif que, même dans les domaines où les politiques de promotion de la langue irlandaise étaient établies depuis longtemps et plutôt progressistes, l'élaboration de « nouvelles » politiques par opposition à la poursuite des politiques existantes a souvent suscité des vagues de protestations violentes et des réactions négatives. En l'absence d'orientation stratégique, de cadre législatif approprié et de suivi détaillé des progrès au sein des conseils, la communauté linguistique irlandaise redoute que la nouvelle organisation ne se traduise par une marginalisation et des inégalités accrues.

## Quatrième cycle – Art 16

Le Comité consultatif a été informé par ses interlocuteurs cornouaillais qu'ils étaient d'avis que les nouvelles politiques de logement destinées à augmenter le nombre de logements disponibles pour les acquéreurs de résidences secondaires qui ne résident pas dans le comté feraient augmenter les prix, ce qui aurait pour conséquence l'exclusion potentielle des résidents cornouaillais du marché et une incidence sur l'équilibre culturel entre Cornouaillais et nouveaux arrivants. Le Comité consultatif rappelle au Gouvernement britannique que l'article 16 de la Convention-cadre vise à protéger les minorités ethniques et nationales contre des mesures qui modifient la proportion de la population dans les aires où résident des personnes appartenant à des minorités nationales, y compris, mais pas seulement, les expropriations, les évictions et les expulsions.

Le Comité consultatif est également conscient des efforts actuellement déployés pour réformer, au moyen de consultations publiques, le découpage des circonscriptions parlementaires pour l'ensemble du Royaume-Uni en vue de réduire le nombre de sièges à la Chambre des communes. Les commissions chargées du redécoupage (*Boundary Commissions*) ont publié des études sur le redécoupage en 2011-2012 et 2013. Ces études ont été vivement critiquées, y compris parce qu'elles ne respectaient pas les communautés naturelles ni l'obligation de concilier la nécessité de maintenir l'électorat dans les limites de tolérance fixées (à savoir 5 % du quotient électoral) avec la nécessité de respecter les liens locaux et/ou les frontières existantes des circonscriptions. Il est manifeste que les études ont considérablement limité la mesure dans laquelle les commissions chargées du redécoupage ont eu la possibilité d'examiner d'autres facteurs, comme la continuité avec les circonscriptions précédentes et la réflexion des communautés locales. Les interlocuteurs cornouaillais du Comité consultatif étaient particulièrement préoccupés par le nouveau découpage proposé des circonscriptions qui établirait une circonscription comprenant des parties de la Cornouailles et des parties du Devon, qui pourrait potentiellement porter atteinte aux droits des personnes appartenant à la minorité cornouaillaise. Si le Comité consultatif comprend que ce processus est un processus britannique et traite une question qui présente de l'intérêt dans de nombreuses circonscriptions du Royaume-Uni, il souhaite attirer l'attention du Gouvernement britannique sur le fait que l'article 16 interdit de limiter l'exercice des droits prévus par la Convention-cadre en ce qui concerne la redéfinition des circonscriptions. Il note aussi qu'en mars 2005 la Commission de Venise a établi que les circonscriptions électorales (leur nombre, leur taille et leur forme, et leur nombre de sièges) peuvent être établies en vue de favoriser la participation des minorités aux processus décisionnels.

### *Recommandation*

Le Comité consultatif exhorte les autorités à veiller à ce que toute réforme administrative et tout redécoupage des circonscriptions suivent un processus ouvert, qui tienne compte de la présence des personnes appartenant à une minorité nationale sur le territoire, de leur participation utile et du respect de leurs droits.