

Présentation du onzième rapport d'activités

couvrant la période du 1^{er} juin 2016 au 31 mai 2018

Petra Roter, ancienne présidente du Comité consultatif de la Convention-cadre

pour la protection des minorités nationales

(Réunion CM du 26 septembre 2018)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs,

Merci de m'avoir invitée à votre réunion pour présenter le onzième rapport d'activité du Comité consultatif couvrant la période du 1^{er} juin 2016 au 31 mai 2018 au cours de laquelle j'ai eu l'honneur de présider le Comité.

Durant les deux années couvertes par le présent rapport, qui ont également été marquées par le 20^e anniversaire de l'entrée en vigueur de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, le Comité consultatif a effectué 14 visites et adopté 14 avis lors de six réunions plénières. Sur la même période, il a reçu 13 rapports étatiques et le Comité des Ministres a adopté 15 résolutions. (J'ai d'ailleurs le plaisir d'annoncer que deux autres rapports étatiques ont été soumis durant l'été.) Aujourd'hui, le troisième cycle de suivi est pour ainsi dire terminé et il ne reste plus que quelques rapports d'États parties à évaluer dans le cadre du quatrième cycle de suivi. Les préparatifs pour le cinquième cycle de suivi sont bien avancés. Comme vous le savez, tous les États parties ont reçu un courrier leur indiquant la date limite de remise de leur rapport étatique du cinquième cycle, laquelle dépend selon le cas de la date d'entrée en vigueur de la Convention-cadre ou de la date de dépôt de l'instrument de ratification auprès du Conseil de l'Europe (cela sera donc bientôt pour de nombreux États et plus tard pour d'autres). Je vous invite à consulter le rapport bisannuel pour obtenir plus de chiffres et des informations détaillées sur les travaux du Comité consultatif ces deux dernières années. Je souhaite également saisir cette occasion pour attirer votre attention sur plusieurs autres aspects du travail du Comité consultatif, concernant à la fois les facteurs qui influent sur son travail et les observations qu'il a faites durant cette période.

Je commencerai par un certain nombre de questions ayant trait à la qualité du processus de mise en œuvre de la Convention-cadre. Tout d'abord, il est important que les rapports étatiques soient soumis dans les délais prévus, non seulement pour que l'obligation juridique soit respectée, mais aussi pour laisser au Comité consultatif et au Secrétariat de la Convention-cadre le temps de mieux préparer les recherches documentaires et les visites de pays. Ces dernières restent un aspect crucial du travail de suivi, car elles permettent à la délégation du Comité consultatif d'observer la situation sur le terrain et d'échanger avec différentes parties prenantes parmi lesquelles les personnes appartenant aux minorités nationales et bien entendu, les responsables gouvernementaux chargés des diverses politiques ayant un impact sur l'accès aux droits des minorités. D'autre part, comme l'a écrit le Rapporteur général M. Philippe Boillat (qui peut être considéré comme l'un des pères fondateurs de la Convention puisqu'il a présidé le groupe de travail chargé de rédiger le texte d'un traité sur la protection des minorités) dans son rapport sur la conférence du 20^e anniversaire (en fait, des anniversaires) organisée par la présidence croate en juin ici à Strasbourg, ces visites sont l'occasion

« de préciser, ou de mettre à jour, le contenu des informations reçues mais également, le cas échéant, d'aller au-delà de ces informations et d'approfondir certains points. Il s'agit là d'une étape indispensable non seulement pour garantir la pertinence juridique et factuelle des avis et des rapports rendus, mais également pour consolider les liens de confiance avec les autorités nationales, notamment les points de contact, sans oublier les ONG et, bien évidemment, les personnes appartenant aux minorités nationales ».

Le deuxième point crucial est la qualité des rapports étatiques, qui doivent comporter des informations et notamment des données pertinentes, mais aussi – et ce point est tout aussi important – dresser un bilan de la mise en œuvre des recommandations du cycle précédent par les autorités compétentes, après consultation effective et avec la participation active des représentants des minorités, ainsi que des progrès réalisés et des obstacles qui ont pu se présenter. À ce propos, j'aimerais insister aujourd'hui sur le fait que la mise en œuvre de la Convention doit être vue comme un effort constant de chaque État partie (pour ce qui est de ses obligations à l'égard de sa population) et de l'ensemble des États membres, en ce qui concerne leurs obligations et leur engagement collectifs de mettre en pratique le traité de manière multilatérale pour atteindre les objectifs de la Convention – l'accès aux droits des minorités,

l'intégration des sociétés marquées par la diversité et la reconnaissance des minorités et des personnes appartenant aux minorités comme des composantes à part entière de celles-ci – et pour garantir la stabilité, la sécurité démocratique et la paix (comme cela est inscrit dans le Préambule à la Convention-cadre). Ce ne sont pas de vains mots, de vaines promesses ou de vaines attentes. Le 20^e anniversaire a fourni de nombreuses occasions de réfléchir à l'évolution actuelle des sociétés en Europe mais aussi aux circonstances et aux raisons qui ont conduit à l'élaboration de la Convention-cadre il y a 24 ans. Tous deux méritent d'être rappelés. J'y reviendrai dans un instant mais permettez-moi de clore ma réflexion sur le suivi.

En effet, si on l'envisage comme un processus continu, la mise en œuvre exige également du Comité consultatif qu'il renforce son dialogue permanent avec les États parties. Les deux dernières années ont confirmé que c'est par le biais de tels échanges que le Comité consultatif peut le mieux remplir sa mission. Vous vous souviendrez peut-être que j'ai évoqué à plusieurs occasions, et notamment dans les réunions du Groupe de rapporteurs sur les droits de l'homme (GR-H) du Comité des Ministres, l'importance et les avantages d'organiser des séminaires ou des tables rondes de suivi au milieu d'un cycle, lorsque l'avis et la résolution ont été adoptés et que le moment est propice à des discussions ouvertes, sans la pression de l'évaluation, entre le Comité consultatif et l'État partie, ses autorités à tous les niveaux, ses institutions nationales (par exemple les médiateurs), les représentants des minorités nationales et les autres acteurs concernés de la société civile. Ces réunions donnent l'occasion de tenir des échanges productifs sur les questions en suspens, mais également sur les obstacles et les solutions que le Comité consultatif peut proposer, en s'appuyant sur les connaissances et l'expertise qui lui sont propres. Ils permettent également au Comité consultatif d'expliquer plus longuement ses recommandations et bien entendu, d'obtenir des informations en retour. Je vous invite chaleureusement à étudier la possibilité d'organiser d'un tel suivi dans vos pays respectifs et tiens à remercier sincèrement les autorités de l'Albanie, du Monténégro, de la Slovaquie, de la Finlande et de la Suède pour avoir organisé ou prévu d'organiser à très court terme une telle rencontre avec le Comité consultatif. (Je crois comprendre que d'autres États organisent ce type d'événements au niveau national.) Ces discussions conjointes et ouvertes sur la meilleure façon de mettre en œuvre la Convention-cadre se sont révélées très utiles, à la satisfaction de tous.

Une communication accrue, avec la participation effective de tous les acteurs concernés, et notamment des personnes appartenant à des minorités, est véritablement – et peut-être plus que jamais – nécessaire eu égard à la situation actuelle des droits des minorités en Europe, telle qu'elle a été observée par le Comité consultatif. Comme l'a montré la conférence d'anniversaire précitée, organisée mi-juin à Strasbourg, il existe un intérêt politique pour les droits des minorités et la protection des langues régionales ou minoritaires. Le Rapporteur général de la conférence, M. Philippe Boillat a expliqué dans son rapport final que les deux instruments, à savoir la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte des langues régionales et minoritaires

« ainsi que leur organe de suivi respectif ont fait la preuve de leur pertinence au cours de ces vingt dernières années. Conformément à l'objectif principal qui était, et qui reste le leur, ils ont sans aucun doute contribué à consolider la sécurité et la stabilité démocratiques sur notre continent. Aujourd'hui, pour maintenir leur efficacité à l'avenir, l'appui des États membres, dans un esprit de solidarité et de coresponsabilité au sein du Conseil de l'Europe, mais aussi l'appui des autorités nationales, régionales et locales, ainsi que de la société civile leur sont indispensables ».

Ayant aujourd'hui l'occasion de m'adresser à cette prestigieuse instance, je tiens à souligner l'importance de votre soutien aujourd'hui et à l'avenir – pour nous tous, Européens, citoyens des États membres du Conseil de l'Europe mais également êtres humains qui croyons en des droits de l'homme universels et en l'égalité des droits, ce qui inclut les droits des minorités, et plus fondamentalement en la dignité humaine ; pour chacun, pas uniquement pour les quelques privilégiés, et pas seulement pour « nous » (et non pour « eux »).

Vous vous demanderez peut-être pourquoi j'aborde ces questions ici. Mon propos fait écho à l'évolution, pour le moins inquiétante, de la situation sur le continent dans le domaine des droits des minorités et plus généralement, de la gestion de la diversité et des efforts visant l'intégration des sociétés. Au cours des deux années couvertes par le présent rapport, le Comité consultatif a observé des tendances préoccupantes que j'aimerais évoquer tout en réfléchissant à certains dangers inhérents à ces tendances.

À bien des égards, ce 20^e anniversaire s'est déroulé dans un contexte de crise similaire à celui qui a conduit à l'élaboration de la Convention-cadre au début des années 1990. Les conflits persistants, les violations des principes fondamentaux du droit international, les appels ouverts à l'indépendance ou encore le terrorisme, pour ne citer que quelques-uns des troubles qui agitent le monde actuel, mettent à mal la stabilité des États comme des institutions européennes. La géopolitique occupe une place croissante en Europe et dans le monde, ce qui renforce les préoccupations sécuritaires dans de nombreux États et compromet les chances d'intégration de la société ainsi que les relations bilatérales entre les États et donc la coopération multilatérale (ou le multilatéralisme effectif). Ces évolutions ont un impact négatif sur le fonctionnement du système des droits de l'homme en général et sur la mise en œuvre de la Convention-cadre en particulier. Permettez-moi à présent d'évoquer certains des phénomènes les plus alarmants observés par le Comité consultatif – de nombreux -ismes, en l'occurrence – et leurs conséquences sur l'accès aux droits des minorités et par conséquent, sur l'intégration des sociétés, leur stabilité, la sécurité démocratique et la paix.

Ainsi que l'a mentionné le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe dans son rapport de 2017 sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit, deux tendances ont été particulièrement marquées ces dernières années, à savoir le **populisme** et le **nationalisme**. Bien que très différents, ces processus et phénomènes ont une grande caractéristique commune : tous deux reposent en effet sur une idéologie homogénéisatrice qui cherche à unir et à protéger un « nous » contre un « eux » – cette opposition pouvant être celle du « peuple » contre les élites, d'une communauté nationale, ethnique, linguistique ou religieuse contre d'autres communautés et leurs membres, ou d'une langue, d'une culture ou d'une identité contre « les leurs ». Comme l'a observé le Comité consultatif, l'omniprésence de ces deux tendances, associée au manque de participation (politique) effective de certains pans de la population, et notamment des plus vulnérables au plan économique, ainsi que les nouvelles plateformes de médias, crée nombre de (nouveaux) obstacles à l'accès aux droits des minorités.

Fait plus important encore, cet antagonisme entre le « nous » et le « eux », qui présume une unité et une homogénéité à l'intérieur d'un groupe, et l'espoir que cette homogénéité apporte les conditions nécessaires à la sécurité (étatique et humaine), sert également de protection contre les « autres » (catégorie dans laquelle on inclut fréquemment les personnes appartenant à des

minorités nationales), car ces derniers sont encore trop souvent considérés comme un « problème ». Dans son évaluation relative aux droits des minorités, le Comité consultatif a constaté que ces deux idéologies populaires – populisme et nationalisme proposant des politiques exclusives de construction d’une nation – étaient à l’origine d’obstacles importants aux droits des minorités, d’autant plus qu’elles bénéficient grâce aux nouvelles plateformes de médias d’un accès illimité à des citoyens généralement réceptifs au discours du bouc émissaire (car vivant eux-mêmes dans des conditions difficiles au plan économique et social) et cibles faciles de campagnes de propagande haineuse, voire d’incitation à la perpétration de crimes de haine. Cette idéologie homogénéisatrice associée à la prévalence élevée des politiques identitaires en général, sert de terreau à une **sécurisation** (ou re-sécurisation) des droits des minorités.

Dans une situation telle que les droits des minorités deviennent une préoccupation sécuritaire et qu’un nombre « trop important » de droits est perçu comme un facteur de délitement, il semble indiqué de marquer un temps d’arrêt pour voir ce que l’histoire a à nous apprendre. Ce sont les enseignements du passé qui ont conduit à l’adoption de la Convention-cadre. Ce n’est pas une coïncidence si le traité fait expressément des droits des minorités des droits de l’homme universels, applicables à toutes les personnes qui appartiennent à des minorités nationales de sorte qu’elles puissent bénéficier de l’égalité en droit et en fait. Ce n’est pas une coïncidence non plus s’il s’applique à toute personne au sein d’une société (je fais référence ici à l’article 6) pour créer des conditions sociétales dans lesquelles les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent s’affilier librement à des communautés minoritaires et préserver, protéger et développer leurs identités – sans craintes ou conséquences négatives dues à leur auto-identification (conformément à l’article 3 de la Convention-cadre).

Le système international qui est le nôtre aujourd’hui est un système multilatéral à couches multiples dont la valeur intrinsèque réside aussi dans l’idée que la protection des droits des minorités est une préoccupation internationale commune, tandis que l’obligation principale de donner à leurs populations, au niveau national, un accès aux droits des minorités incombe aux États dans lesquels des minorités sont présentes. L’approche sécuritaire des droits des minorités, si elle ne compromet pas ce principe, pèse en tout cas lourdement sur la mise en œuvre concrète de ces droits et donc sur l’intégration vers des sociétés plurielles au sein desquelles chacun peut

conserver et développer ses différentes identités (souvent multiples) et qui reconnaissent et valorisent la diversité en tant que partie intégrante de la société plutôt que d'y voir une population « étrangère » appartenant à une autre nation. Celle-là même dont on attend en général qu'elle prête main forte et dont l'aide peut très bien être considérée ensuite comme une ingérence dans les affaires internes, voire une menace pour la sécurité.

La tendance suivante observée par le Comité consultatif peut en quelque sorte être vue comme une conséquence logique de ce qui précède : il a en effet noté que les restrictions à la **liberté de réunion pacifique, à la liberté d'association et à la liberté d'expression** (énoncées à l'article 7 de la Convention-cadre) ont eu des répercussions sur la société civile. Lors de l'évaluation de la mise en œuvre de la Convention-cadre, le Comité consultatif a constaté que certaines ONG créées par des personnes appartenant à des minorités nationales ou s'occupant de questions relatives aux minorités voient leur champ d'activité restreint en raison de procédures administratives de plus en plus lourdes ou de possibilités réduites de recevoir des fonds, y compris de l'étranger, en cas d'insuffisance des ressources nationales. Les institutions qui mesurent les libertés et le respect des droits de l'homme ont effectivement noté un recul en la matière, certaines estimant que la situation de la démocratie aujourd'hui est proche de ce que l'on pouvait observer il y a une quinzaine d'années. La remise en question des libertés fondamentales dans le domaine des droits des minorités, observée par le Comité consultatif, se manifeste par le fait que les organisations liées aux minorités et les personnes qui travaillent avec elles sont considérées comme des institutions déloyales envers l'État dans lequel elles exercent leurs activités. On leur reproche souvent de se focaliser sur une « population étrangère » ou de soutenir des « intérêts étrangers ».

À cela s'ajoutent les développements dans le secteur des **médias** : la production en langues minoritaires et par des personnes appartenant à des minorités nationales étant insuffisante, les informations sont diffusées par des moyens « alternatifs » et notamment par divers médias professionnels ou semi-professionnels en ligne, voire par des médias étrangers, ce qui donne naissance à des réalités médiatiques parallèles et donc à des sociétés parallèles et divisées. Tout cela ne fait qu'accentuer le phénomène déjà mentionné de **sécurisation** des questions relatives aux minorités nationales.

Ce dernier s'accompagne d'ailleurs d'une autre tendance observée par le Comité consultatif et évoquée dans son rapport d'activité, qui est la **bilatéralisation** importante des questions relatives aux droits des minorités, autrement dit le fait que les États essaient de résoudre entre eux les problèmes qui peuvent se poser en matière de protection des droits des minorités nationales, plutôt que de concert avec des institutions multilatérales comme le Conseil de l'Europe ou l'OSCE. En général, ce processus de bilatéralisation concerne les « États-parents » et les États de résidence (plutôt qu'États d'accueil comme on les appelle encore souvent). Les contacts bilatéraux entre États ne sont nullement préjudiciables en tant que tels – la Convention-cadre encourage de bonnes relations de voisinage et une coopération bilatérale. Cela dit, il y a des risques évidents que la bilatéralisation prenne le pas sur le multilatéralisme effectif (je précise que la Convention-cadre a justement été conçue comme un instrument multilatéral pour surmonter les problèmes de protection des droits des minorités par les États ou par des traités bilatéraux seulement). On estimait que les droits des minorités, en tant que normes universelles au sein du système de protection des droits de l'homme, seraient un outil qui permettrait « à la diversité culturelle d'être une source, ainsi qu'un facteur, non de division, mais d'enrichissement pour chaque société » (voir le Préambule de la Convention-cadre). Une telle société intégrée exige des États – et je cite à nouveau ici le Préambule – qu'ils « respectent « l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse de toute personne appartenant à une minorité nationale », mais également qu'ils créent « des conditions propres à permettre d'exprimer, de préserver et de développer cette identité ». Nous sommes donc tous des parties prenantes ou acteurs de la Convention-cadre. C'est un instrument vivant, qui concerne les sociétés dans leur globalité.

Pour que les droits des minorités soient effectivement garantis sur tout le continent, chaque société, chaque État devraient s'efforcer de créer les conditions mentionnées dans le Préambule de la Convention-cadre et réfléchir à la nécessité d'assumer leur part des efforts à entreprendre pour que les questions relatives aux minorités soient traitées comme une préoccupation internationale, c'est-à-dire conjointement et dans un cadre multilatéral, et non parce qu'un État tordrait le bras à un autre, parce qu'une minorité nationale aurait un « État-parent » et les autres non, ou parce qu'un État se préoccuperait davantage de ses « coethniques » vivant à l'étranger que des minorités résidant sur son territoire (et là encore, on voit que la terminologie « État de résidence »/« État d'accueil » mériterait plus d'attention). Une telle bilatéralisation n'est pas

uniquement contraire à l'esprit de la Convention-cadre ; elle prive aussi les personnes appartenant à des minorités nationales de leur propre statut d'acteur – celui qui leur permettrait d'exprimer leurs besoins, intérêts et préoccupations au niveau interne, et de veiller à ce qu'ils soient pris en considération à ce niveau ou au sein d'instances multilatérales au cas où les mécanismes internes ne permettraient pas une consultation et une participation effectives.

Toutes les tendances que je viens d'évoquer sont étroitement liées et malheureusement, se renforcent les unes les autres. Évidemment, elles ne se présentent pas partout ni en même temps, et lorsqu'elles existent, elles sont plus ou moins marquées. Le Comité consultatif a toutefois constaté qu'elles s'amplifient dans différentes régions de l'Europe et à vrai dire, sur tout le continent. Elles ont par ailleurs de profondes répercussions négatives, à la fois directes et indirectes, sur les personnes appartenant à des minorités nationales et sur la mise en œuvre des droits des minorités consacrés par la Convention-cadre. Le nationalisme, par exemple, se manifeste dans des politiques exclusives d'édification de la nation reposant sur une conception de la nation comme communauté mono-ethnique caractérisée par une langue, une culture, une religion et une histoire. Les politiques adoptées pour renforcer la protection d'une nation (dominante), souvent par crainte qu'elle ne disparaisse en raison de conflits ouverts ou d'un passé marqué par l'oppression, nuisent à la mise en œuvre des droits des minorités. D'après ce qu'a constaté le Comité consultatif, c'est dans le domaine des politiques linguistiques et de l'éducation que ces tendances sont les plus marquées. Les droits des minorités, et notamment celui de parler des langues minoritaires, d'exprimer différentes formes de cultures et d'identités minoritaires ou de participer effectivement aux processus décisionnels, sont parfois perçus comme une menace pour la sécurité et la stabilité nationales et non pas comme un droit dont l'exercice effectif devrait être garanti en tant que complément au fait de parler la langue officielle (ou langue d'État) et non en remplacement de celle-ci.

Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs, permettez-moi de conclure en disant que la protection des droits des minorités nationales est aussi importante et nécessaire aujourd'hui qu'elle l'était il y a presque un quart de siècle lors de l'adoption de la Convention-cadre. La Convention-cadre répondait alors à la nécessité d'assurer la stabilité, la sécurité démocratique et la paix en garantissant l'égalité effective et la dignité humaine de tous. Ce sont ces

fondamentaux qui sont en danger aujourd'hui si les tendances que j'ai évoquées se poursuivent ou s'accroissent.

J'ajouterais que le scepticisme, voire l'opposition au multilatéralisme au motif que les institutions multilatérales seraient obsolètes, qu'elles ne serviraient pas les intérêts spécifiques de chaque État ou qu'elles feraient la promotion de « mauvaises » normes et valeurs internationales installent un climat délétère pour la mise en œuvre effective de traités multilatéraux comme la Convention-cadre. Rappelons tout de même que les institutions politiques internationales n'existent que depuis un siècle et qu'elles ont été créées pour faire un grand pas en avant dans la résolution conjointe des problèmes les plus difficiles. Certes, il n'est jamais facile d'adopter des bases normatives communes, mais les enjeux sont si imbriqués et transnationaux que les États savaient, il y a cent ans déjà, que le seul cadre qui permettrait d'y répondre et de progresser sur l'ensemble des questions était celui des institutions internationales, grâce à un processus multilatéral et conjoint inscrit dans des préoccupations internationales communes. Nous avons besoin aujourd'hui, et peut-être plus que jamais, d'un véritable multilatéralisme dans le domaine des droits des minorités, à voir comme un effort collectif pour prévenir la discrimination et défendre l'accès aux droits des minorités pour assurer une égalité effective. Nous aurions dû retenir de l'histoire que les instruments sélectifs après la Première Guerre mondiale ou la négation de droits spéciaux pour les minorités après la Deuxième Guerre mondiale n'étaient pas satisfaisants. Le système international qui est le nôtre aujourd'hui, reposant sur la Convention-cadre, est un acquis historique majeur.

Cette dernière référence à l'histoire sera également ma conclusion : ce n'est pas l'accès aux droits des minorités et à l'égalité qui compromet la paix et la stabilité. Ce ne sont pas « trop de droits » reconnus à « de trop nombreux individus » qui poseront problème ou qui conduiront à une désagrégation de la société, mais bien la discrimination, les inégalités et les attitudes négatives à l'égard des personnes appartenant à des minorités nationales. Nous devons tous en prendre conscience et travailler main dans la main pour éviter ce scénario. L'accès aux droits des minorités devrait être garanti à toutes les personnes appartenant à des minorités nationales, indépendamment de leur pays de résidence ou des intérêts particuliers d'un autre État.

Au cours des deux années écoulées et des dix-huit précédentes, le Comité consultatif a contribué à mettre au jour les questions et problèmes qui se posent aux personnes appartenant aux minorités nationales, mais également aux sociétés plurielles elles-mêmes. Il s'est efforcé de donner des conseils objectifs et spécifiques sur les meilleurs moyens de surmonter ces obstacles, convaincu que le non-respect des droits des minorités, et des droits de l'homme en général, compromet la sécurité démocratique, la stabilité et la paix en Europe. Les droits des minorités et l'accès à ces droits sont donc plus que jamais nécessaires. Le Comité consultatif continuera à formuler des recommandations sur les meilleurs moyens de créer des sociétés intégrées dans lesquelles les droits des minorités sont protégés. Des sociétés ouvertes et inclusives sont également la meilleure garantie de sécurité démocratique et de stabilité, et bien entendu de paix. Ces enjeux nous concernent tous et sont, je n'en doute pas, une préoccupation commune.

Je vous remercie de votre attention et me réjouis des échanges à venir.