

RAPPORT DE LA REUNION D'EXPERTS DE LA CSCE SUR LES MINORITES NATIONALES, GENEVE 1991

Les représentants de l'Albanie, de l'Allemagne, des Etats-Unis d'Amérique, de l'Autriche, de la Belgique, de la Bulgarie, du Canada, de Chypre, du Danemark, de l'Espagne, de la Finlande, de la France, de la Grèce, de la Hongrie, de l'Irlande, de l'Islande, de l'Italie, du Liechtenstein, du Luxembourg, de Malte, de Monaco, de la Norvège, des Pays-Bas-Communauté européenne, de Malte, de la Pologne, du Portugal, de la Roumanie, du Royaume-Uni, de Saint-Marin, du Saint-Siège, de la Suède, de la Suisse, de la République fédérative tchèque et slovaque, de la Turquie, de l'Union des Républiques socialistes soviétiques et de la Yougoslavie se sont réunis à Genève du 1er au 19 juillet 1991 conformément aux dispositions pertinentes de la Charte de Paris pour une nouvelle Europe.

Les participants à la Réunion ont entendu une allocution d'ouverture prononcée par M. René Felber, conseiller fédéral, chef du Département fédéral des affaires étrangères de la Suisse, au nom du pays hôte. Des déclarations d'ouverture ont été prononcées par S.E. Catharina Dales, ministre de l'intérieur des Pays-Bas, au nom des Pays-Bas-Communauté européenne et par les Chefs de délégation des Etats participants. Des contributions à la Réunion ont été faites par Mme Catherine Lalumière, secrétaire général du Conseil de l'Europe et par M. Jan Martenson, secrétaire général adjoint chargé du Centre des Nations Unies pour les droits de l'homme à Genève. M. Klaus Jacobi, secrétaire d'Etat aux affaires étrangères du pays hôte, a prononcé une allocution de clôture devant les participants à la Réunion.

Conformément aux dispositions pertinentes de la Charte de Paris, les représentants des Etats participants ont eu une discussion approfondie sur la question des minorités nationales et des droits des personnes appartenant à ces minorités, qui a fait ressortir la diversité des situations et de l'arrière-plan juridique, historique, politique et économique. Ils ont eu un échange de vues sur l'expérience pratique dans le domaine des minorités nationales, en particulier sur la législation nationale, les institutions démocratiques, les instruments internationaux et d'autres formes éventuelles de coopération. Des avis ont été exprimés sur l'exécution des engagements

pertinents de la CSCE et les représentants des Etats participants ont également examiné la mesure dans laquelle les critères correspondants peuvent être améliorés. Ils ont en outre examiné de nouvelles mesures visant à améliorer l'exécution des engagements susmentionnés.

Un certain nombre de propositions ont été soumises à l'examen des participants à la Réunion et les représentants des Etats participants, après en avoir délibéré, ont adopté le présent Rapport.

Le texte du Rapport de la Réunion d'experts de Genève sur les minorités nationales sera publié dans chaque Etat participant, qui le diffusera et le fera connaître aussi largement que possible.

Les représentants des Etats participants notent que le Conseil prendra en compte les conclusions de la Réunion, conformément aux dispositions de la Charte de Paris pour une nouvelle Europe.

I

Reconnaissant que le respect et le plein exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris ceux des personnes appartenant à des minorités nationales, sont le fondement de la nouvelle Europe,

Réaffirmant leur profonde conviction que des relations amicales entre leurs peuples, de même que la paix, la justice, la stabilité et la démocratie, exigent que l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des minorités nationales soit protégée et que soient créées les conditions de la promotion de cette identité,

Convaincus que, dans des Etats où existent des minorités nationales, la démocratie exige que toutes les personnes, y compris celles qui appartiennent à de telles minorités, jouissent d'une égalité totale et effective de leurs droits et libertés fondamentales et bénéficient des avantages inhérents à l'Etat de droit et aux institutions démocratiques,

Tenant compte de la diversité des situations et des systèmes constitutionnels dans leurs pays et reconnaissant par conséquent que diverses méthodes conviennent pour mettre en oeuvre les engagements pris dans le cadre de la CSCE en ce qui concerne les minorités nationales,

Conscients qu'il est important de faire des efforts pour traiter des questions relatives aux minorités nationales, en particulier là où les institutions démocratiques sont en cours de consolidation et où les questions relatives aux minorités nationales appellent une attention spéciale,

Tenant compte de ce que les minorités nationales font partie intégrante de la société des Etats dans lesquels elles vivent et qu'elles sont un facteur d'enrichissement de chacun de ces Etats et de chacune de ces sociétés,

Confirmant qu'il est nécessaire de respecter et exécuter pleinement et équitablement leurs engagements dans le domaine des droits de l'homme et des libertés fondamentales, tels qu'énoncés dans les instruments internationaux par lesquels ils peuvent être liés,

Réaffirmant qu'ils sont fermement résolus à respecter et appliquer dans leur intégralité tous les engagements relatifs aux minorités nationales et aux personnes appartenant à ces minorités qu'ils ont contractés dans l'Acte final de Helsinki, dans les Documents de clôture de Madrid et de Vienne, dans le Document de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, dans le Document du Colloque de Cracovie sur le patrimoine culturel, ainsi que dans la Charte de Paris pour une nouvelle Europe, les Etats participants présentent ci-après le résumé de leurs conclusions.

Les représentants des Etats participants se sont fondés, pour leurs travaux, sur les engagements qu'ils ont contractés en ce qui concerne les minorités nationales, tels qu'ils apparaissent dans les documents pertinents adoptés dans le cadre de la CSCE, en particulier ceux que contiennent la Charte de Paris pour une nouvelle Europe et le Document de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, qu'ils ont pleinement réaffirmés.

Les Etats participants soulignent l'importance d'un examen approfondi continu de l'exécution des engagements qu'ils ont pris dans le cadre de la CSCE en ce qui concerne les personnes appartenant à des minorités nationales.

Ils soulignent que les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont le fondement de la protection et de la promotion des droits des personnes appartenant à des minorités nationales. Ils reconnaissent en outre que les questions relatives aux minorités nationales ne peuvent être résolues de manière satisfaisante que dans un cadre politique démocratique fondé sur l'Etat de droit, avec un système judiciaire indépendant et efficace. Un tel cadre garantit le plein respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'égalité des droits et de condition pour tous les citoyens, y compris pour les personnes appartenant à des minorités nationales, la libre expression de tous leurs intérêts et aspirations légitimes, le pluralisme politique, la tolérance sociale et l'application des dispositions légales qui s'opposent de façon effective aux abus de pouvoir de la part de l'Etat.

Les problèmes concernant les minorités nationales, de même que le respect des obligations et engagements internationaux relatifs aux droits des personnes appartenant à ces minorités, sont des questions qui appellent à juste titre l'attention de tous les pays et ne constituent donc pas exclusivement une affaire intérieure à chaque Etat.

Ils notent que toutes les différences ethniques, culturelles, linguistiques ou religieuses ne conduisent pas nécessairement à la création de minorités nationales.

III

Respectant le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de prendre effectivement part aux affaires publiques, les Etats participants estiment que, lorsque sont débattus dans leur pays des problèmes relatifs à la situation des minorités nationales, ces dernières devraient avoir la possibilité effective de jouer un rôle, conformément aux procédures de prise de décisions propres à chaque Etat. Ils estiment en outre qu'une participation démocratique appropriée des personnes appartenant à des minorités nationales, ou de représentants de celles-ci, dans des organes de décision ou de consultation constitue un élément important d'une participation effective aux affaires publiques.

Ils considèrent que des efforts particuliers doivent être faits pour résoudre les problèmes spécifiques d'une manière constructive et en ayant recours au dialogue, par voie de négociations et de consultations, en vue d'améliorer la situation des personnes appartenant à des minorités nationales. Ils reconnaissent qu'on ne saurait mieux promouvoir le dialogue entre Etats, ainsi qu'entre les Etats et les personnes appartenant à des minorités nationales, qu'en assurant une libre circulation des informations et des idées entre toutes les parties. Ils encouragent les efforts unilatéraux, bilatéraux et multilatéraux de la part des gouvernements pour étudier les moyens de renforcer l'efficacité de l'exécution par chacun d'eux des engagements pris dans le cadre de la CSCE en ce qui concerne les minorités nationales.

Les Etats participants considèrent en outre que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales doit être assuré d'une manière non discriminatoire dans l'ensemble de la société. Là où vivent principalement des personnes appartenant à une minorité nationale, les droits de l'homme et les libertés fondamentales des personnes appartenant à cette minorité, des personnes appartenant à la population majoritaire de l'Etat concerné et des personnes appartenant à d'autres minorités nationales résidant dans la même région seront protégés de la même façon.

Ils confirment à nouveau que les personnes appartenant à des minorités nationales ont le droit d'exprimer, de préserver et de développer librement leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse et de conserver et développer leur culture sous tous ses aspects, en étant à l'abri de toute tentative d'assimilation contre leur gré.

Ils autoriseront les autorités compétentes à informer le Bureau des élections libres de toute élection publique prévue sur leur territoire, y compris celles qui seront organisées à un niveau inférieur au niveau national. Les Etats participants considéreront favorablement, dans la mesure où la loi le permet, la présence d'observateurs à des élections tenues à un niveau inférieur au niveau national, en particulier là où vivent des minorités nationales, et ils s'efforceront de leur en faciliter l'accès sur les lieux.

Les Etats participants créeront les conditions voulues pour que les personnes appartenant à des minorités nationales aient des chances égales de prendre une part effective à la vie publique, aux activités économiques et à la construction de leurs sociétés respectives.

Conformément aux dispositions du paragraphe 31 du Document de Copenhague, les Etats participants prendront les mesures nécessaires pour prévenir toute discrimination à l'encontre de personnes, notamment en matière d'emploi, de logement et d'éducation, sur la base de l'appartenance ou de la non-appartenance à une minorité nationale. Dans ce contexte ils offriront, s'ils ne l'ont déjà fait, des moyens de recours efficaces aux personnes ayant fait l'objet d'un traitement discriminatoire sur la base de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une minorité nationale, notamment en offrant aux personnes victimes d'une discrimination un large éventail de recours administratifs et juridictionnels.

Les Etats participants sont convaincus que la préservation des valeurs et du patrimoine culturel des minorités nationales nécessite la participation des personnes appartenant à ces minorités et que la tolérance et le respect des différentes cultures sont d'une importance primordiale à cet égard. En conséquence ils confirment qu'il importe de s'abstenir de faire obstacle à la production de matériels culturels concernant les minorités nationales, y compris par des personnes appartenant à ces minorités.

Les Etats participants affirment que les personnes appartenant à une minorité nationale jouiront des mêmes droits et auront les mêmes devoirs, en tant que citoyens, que le reste de la population.

Les Etats participants réaffirment qu'il est important d'adopter, s'il y a lieu, des mesures spéciales destinées à garantir aux personnes appartenant à des minorités nationales la pleine égalité avec les autres citoyens dans l'exercice et la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ils rappellent en outre qu'il y a lieu de prendre les mesures nécessaires pour protéger l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des minorités nationales vivant sur leur territoire et créer des conditions propres à promouvoir cette identité; toute mesure de cette nature devra être conforme aux principes d'égalité et de non-discrimination à l'égard des autres citoyens de l'Etat participant concerné.

Ils reconnaissent que ces mesures, dans lesquelles sont notamment prises en considération les conditions historiques et territoriales des minorités nationales, sont particulièrement importantes là où des institutions démocratiques sont en cours de consolidation et où les questions relatives aux minorités nationales appellent une attention particulière.

Conscients de leur diversité de leurs systèmes constitutionnels qui varient d'un pays à l'autre, qui fait qu'une seule et même approche n'est pas nécessairement partout applicable, les Etats participants notent avec intérêt que des résultats positifs ont été obtenus par certains d'entre eux, selon des voies démocratiques appropriées, entre autres :

- par des organes de consultation et de décision dans lesquels les minorités sont représentées, en particulier pour ce qui est de l'éducation, de la culture et de la religion;
- par des organes et assemblées élus chargés des affaires des minorités nationales;
- par une administration locale et autonome, ainsi que par une autonomie sur une base territoriale, notamment grâce à l'existence d'organes consultatifs, législatifs et exécutifs constitués par voie d'élections libres et périodiques;
- par la gestion autonome, par une minorité nationale, des aspects relatifs à son identité dans les cas où une autonomie sur une base territoriale n'est pas applicable;
- par des formes décentralisées ou locales d'administration;
- par des accords bilatéraux et multilatéraux et d'autres arrangements concernant les minorités nationales;
- en offrant aux personnes appartenant à des minorités nationales un enseignement dans leur langue maternelle, d'un type et d'un niveau satisfaisants, compte dûment tenu de l'effectif, des schémas de répartition géographique et des traditions culturelles de ces minorités;
- par le financement de l'enseignement des langues des minorités dans le grand public en incluant ces langues dans l'enseignement dispensé dans les établissements de formation pédagogique, en particulier dans les régions où vivent des personnes appartenant à des minorités nationales;

- en prenant, dans les cas où l'enseignement d'une discipline donnée ne peut pas être assuré sur leur territoire, à tous les niveaux, dans la langue des minorités, les mesures nécessaires pour dégager les modalités de reconnaissance des diplômes délivrés à l'étranger et sanctionnant l'accomplissement d'un cycle d'études dans cette langue;
- par la création d'organismes publics de recherche ayant pour mission d'examiner la législation et de diffuser des informations concernant l'égalité des droits et la non-discrimination;
- par l'octroi d'une assistance financière et technique aux personnes appartenant à des minorités nationales qui désirent exercer leur droit d'établir leurs propres institutions, organisations et associations éducatives, culturelles et religieuses et d'en assurer le fonctionnement;
- par l'assistance de l'Etat pour résoudre des difficultés locales liées à des pratiques discriminatoires (par exemple, par un service de relations entre citoyens);
- par l'encouragement des efforts portant au niveau le plus élémentaire sur les relations sociales entre communautés minoritaires, entre communautés majoritaires et communautés minoritaires et entre communautés voisines ayant une frontière commune, afin de prévenir l'apparition de tensions locales et de régler de manière pacifique d'éventuels conflits;
- en encourageant la mise en place de commissions mixtes permanentes, intergouvernementales ou régionales, pour faciliter un dialogue constant entre les régions frontalières concernées.

Les Etats participants sont d'avis que ces approches, ou d'autres, mises en oeuvre séparément ou de manière combinée, peuvent contribuer utilement à l'amélioration de la situation des minorités nationales sur leur territoire.

V

Les Etats participants respectent le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'exercer et de jouir, individuellement ou en commun, de leurs droits de créer et de

maintenir des organisations et associations dans leur pays, et de participer à des organisations internationales non gouvernementales.

Les Etats participants réaffirment le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de créer et de maintenir leurs propres institutions, organisations et associations éducatives, culturelles et religieuses, et ne s'opposeront pas à l'exercice de ce droit.

A cet égard, ils reconnaissent le rôle majeur et déterminant que jouent les personnes, les organisations non gouvernementales et les groupes, confessionnels et autres, dans la promotion de la compréhension entre les cultures et dans l'amélioration des relations, à tous les niveaux de la société ainsi que par-delà les frontières internationales.

Ils sont convaincus que l'observation directe et l'expérience de ces organisations, groupes et individus peuvent être extrêmement précieuses pour promouvoir l'exécution des engagements de la CSCE relatifs aux personnes appartenant à des minorités nationales. Ils encourageront donc les travaux de ces organisations, groupes et individus et n'y feront pas obstacle, et ils accueilleront favorablement leurs contributions en la matière.

VI

Les Etats participants, préoccupés par la prolifération des actes inspirés par la haine raciale, ethnique et religieuse, par l'antisémitisme, la xénophobie et la discrimination, soulignent leur détermination à condamner sans relâche les actes de cette nature contre quiconque.

Dans ce contexte, ils réaffirment qu'ils ont reconnu les problèmes spécifiques des Roms (Gitans). Ils sont prêts à prendre des mesures efficaces pour assurer une pleine égalité des chances entre les personnes faisant partie des Roms et résidant habituellement sur leur territoire et le reste des résidents. Ils encourageront également la recherche et les études sur les Roms et sur les problèmes particuliers que ceux-ci connaissent.

Ils prendront des mesures efficaces pour promouvoir sur leur territoire la tolérance, la compréhension, l'égalité des chances et les bonnes relations entre personnes d'origines différentes.

De plus, les Etats participants prendront des mesures efficaces et notamment adopteront, s'ils ne l'ont déjà fait, conformément à leur système constitutionnel et à leurs obligations internationales, des lois pour interdire tout acte constituant une incitation à la violence, motivé par la discrimination, l'hostilité ou la haine de caractère national, racial, ethnique ou religieux, y compris l'antisémitisme, ainsi que des mesures propres à garantir l'application de ces lois.

En outre, pour que l'opinion publique prenne mieux conscience des préjugés et de la haine, que les lois contre les crimes liés à la haine soient mieux appliquées et que, d'une façon générale, les efforts visant à combattre la haine et les préjugés dans la société soient poursuivis, ils s'efforceront de recueillir, de publier régulièrement et de mettre à la disposition du public des données sur les crimes commis sur leur territoire, inspirés par des préjugés fondés sur la race, l'identité ethnique ou la religion, y compris les directives suivies pour la collecte de ces données. Ces données ne devraient pas contenir d'informations ayant un caractère personnel.

Ils se consulteront et échangeront des points de vue et des informations au niveau international, y compris lors de futures réunions de la CSCE, au sujet des crimes qui sont l'expression des préjugés et de la haine.

VII

Convaincus que la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales exige que la circulation de l'information et l'échange des idées soient libres, les États participants soulignent l'importance de la communication entre personnes appartenant à des minorités nationales sans intervention des pouvoirs publics et indépendamment des frontières. L'exercice de ces droits ne peut être limité que par les seules restrictions qui sont prescrites par la loi et qui sont conformes aux normes internationales. Ils réaffirment qu'aucune personne appartenant à une minorité nationale, simplement parce qu'il appartient à cette minorité, ne fera l'objet de sanctions pénales ou administratives pour avoir eu des contacts à l'intérieur ou en dehors de son propre pays.

En ce qui concerne l'accès aux médias, ils n'exerceront aucune discrimination contre quiconque pour des raisons ethniques, culturelles, linguistiques ou religieuses. Ils fourniront des informations qui aideront les organes d'information audiovisuels à tenir compte, dans leurs programmes, de l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des minorités nationales.

Ils réaffirment que l'établissement et le maintien de contacts libres entre personnes appartenant à une minorité nationale, ainsi que de contacts transfrontaliers entre des personnes appartenant à une minorité nationale et d'autres personnes avec lesquelles elles ont en commun une origine ethnique ou nationale, un patrimoine culturel ou une croyance religieuse, contribuent à la compréhension mutuelle et favorisent des relations de bon voisinage.

Ils encouragent par conséquent des arrangements de coopération transfrontalière aux niveaux national, régional et local, notamment dans les domaines du passage des frontaliers, de la préservation et de la visite des monuments et sites culturels et historiques, du tourisme, de l'amélioration des communications, de l'économie, des échanges de jeunes, de la protection de l'environnement et de la création de commissions régionales.

Ils encourageront aussi la mise en place de dispositifs informels (par exemple des ateliers, des comités aussi bien à l'intérieur d'un Etat participant qu'entre plusieurs de ces Etats) là où vivent des minorités nationales, pour examiner des questions relatives à ces minorités, procéder à des échanges de données d'expérience et présenter des propositions sur ces questions.

Afin d'améliorer leur information au sujet de la situation réelle des minorités nationales, les Etats participants diffuseront à titre volontaire aux autres Etats participants, par l'intermédiaire du Secrétariat de la CSCE, des informations sur la situation des minorités nationales vivant sur leur territoire, ainsi que le texte de déclarations relatives à leur politique nationale dans ce domaine.

Les Etats participants confieront au Secrétariat de la CSCE des exemplaires des contributions faites en séance plénière de la Réunion d'experts de la CSCE sur les minorités nationales, qu'ils souhaitent rendre accessibles au public.

VIII

Les Etats participants se félicitent de la contribution positive des représentants des Nations Unies et du Conseil de l'Europe aux travaux de la Réunion d'experts de Genève sur les minorités nationales. Ils notent que le travail et les activités de ces organisations seront d'un intérêt constant pour la CSCE lorsqu'elle examinera des questions relatives aux minorités nationales.

Les Etats participants relèvent que des mécanismes appropriés de la CSCE pourraient être utiles pour traiter des questions relatives aux minorités nationales. Ils recommandent en outre que la troisième Réunion de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE envisage de développer le mécanisme de la dimension humaine. Ils encourageront les individus, y compris les personnes appartenant à des minorités nationales, à participer à la protection de leurs droits,

Enfin, les représentants des Etats participants prient le Secrétaire exécutif de la Réunion de transmettre le présent Rapport à la troisième Réunion de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE.

Les représentants des Etats participants expriment leur profonde gratitude au peuple et au Gouvernement suisses pour l'excellente organisation de la Réunion de Genève et pour la chaleureuse hospitalité offerte aux délégations qui ont participé à la Réunion.

Genève, le 19 juillet 1991