



Doc. 11221

16 avril 2007

Situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe

Avis¹

Commission du Règlement et des Immunités

Rapporteur : M. Jonas CEKUOLIS, Lituanie, Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe

A. Conclusions de la commission

En relation avec le débat de l'Assemblée sur la situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe, la Commission du Règlement et des Immunités souhaite attirer l'attention sur deux aspects particuliers : la représentation des minorités et les droits de l'opposition.

Les deux sujets ont fait l'objet d'auditions par la commission. Celle-ci considère que dans les Etats membres du Conseil de l'Europe les partis politiques ont la responsabilité d'assurer une représentation équitable des minorités dans les institutions élues, en tenant compte du principe de la proportionnalité. Il n'existe pas de formule unique pour atteindre cet objectif et un assortiment de mesures est décrit dans le présent avis. Idéalement, il ne conviendrait d'envisager une action positive en faveur des minorités, que si l'on n'obtient pas les résultats attendus au niveau des partis politiques.

S'agissant des droits de l'opposition au parlement, de récentes constitutions et des règlements parlementaires dans les nouvelles démocraties confèrent expressément des droits à l'opposition (par exemple pour une vice-présidence au parlement). Une autre tendance est d'accorder à l'opposition des droits accrus en relation avec la création de commissions d'enquête, la convocation de séances spéciales du parlement et, également, la possibilité de pouvoir saisir la Cour Constitutionnelle. Dans certains pays, il est aussi proposé d'accorder ces droits à des partis ou groupes politiques individuels de l'opposition, particulièrement quand ils sont en face d'un gouvernement de coalition qui peut s'appuyer sur un soutien très large au parlement. La commission a aussi conclu que les partis d'opposition et leurs membres ne sauraient réclamer seulement des droits et des ressources, mais devraient aussi faire de leur mieux pour accroître l'efficacité du parlement tout entier, sans se borner à jouer uniquement leur rôle naturel, mais peut-être insuffisant, de critiquer le pouvoir. Toutefois, la majorité parlementaire doit aussi respecter le droit de la minorité d'exprimer son désaccord avec les décisions de la majorité, et de promouvoir des mesures alternatives.

¹ Voir Doc. 11203 déposé par la commission des questions politiques et Doc. 11202 déposé par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme.

B. Exposé des motifs, par M. Jonas Cekuolis, Rapporteur

I. Introduction

1. Parmi les activités récentes de la Commission du Règlement et des immunités, deux sont pertinentes dans le cadre du débat de l'Assemblée sur la situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe qui aura lieu au courant de la partie de session d'avril 2007. Il s'agit :

- des dispositions relatives à la représentation des minorités et des territoires autonomes dans les parlements nationaux ;
- de l'élaboration de lignes directrices procédurales sur les droits et les devoirs de l'opposition dans un parlement démocratique.

2. Le rapport de la Commission des questions politiques sur la situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe (Doc.11 203) mentionne brièvement, dans les paragraphes 62.3 et 62.4, les droits de l'opposition et la représentation fondée sur des critères ethniques au sein des parlements.

3. Le présent projet d'avis propose d'apporter de nouveaux éléments pour la contribution de la Commission au débat.

II. Les minorités dans les parlements nationaux

i. La participation des minorités aux affaires publiques, depuis les mesures dans le domaine de l'éducation et de l'emploi jusqu'à la participation à la prise de décisions

4. L'histoire récente de l'Europe est loin d'être un modèle d'harmonie interethnique et de protection des minorités. Bien trop souvent, nous avons été témoins de la haine et de la violence interethniques. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que le préambule de la Convention-cadre pour la protection des droits des minorités nationales souligne que la protection des minorités est essentielle à la stabilité, à la sécurité démocratique et à la paix du continent.

5. Les droits des minorités font partie intégrante des droits fondamentaux ; il ne s'agit plus, comme dans un passé lointain, pour l'État d'accorder des privilèges à certains groupes, souvent sous la pression d'un État-parent voisin (cf. Cilevics, *Du contour au contenu : cinq années de suivi de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, Éditions du Conseil de l'Europe, 2004, p.29).

6. Par le passé, les politiques et les pratiques en faveur des minorités nationales historiquement défavorisées étaient principalement menées dans les secteurs traditionnels de l'éducation et de l'emploi. Selon un rapport de la Commission de Venise (cf. Doc. CDL-AD (2005) 009, § 8), ce n'est que relativement récemment que la protection des minorités a été élargie à la participation de ces dernières aux prises de décision.

7. De nombreux experts estiment que la participation effective des minorités nationales à la vie publique et notamment à la prise de décision sur les questions les concernant directement :

- est l'un des principes fondamentaux de la démocratie et relève d'une saine gestion des affaires publiques ;
- permet un meilleur respect des droits des minorités et la prise en considération de leurs intérêts.

8. Les efforts visant à promouvoir la participation des minorités à la vie politique ont été principalement soutenus par les travaux des organisations internationales suivantes : OSCE (Haut Commissaire pour les minorités nationales, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH)), Conseil de l'Europe (Commission de Venise, Comité consultatif sur la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Assemblée parlementaire) et Nations Unies. Leurs travaux (cf. récapitulatif à l'Annexe I) ont été particulièrement utiles pour faire face à la situation dans

certaines démocraties récentes et dans des pays européens en situation d'après-conflit, mais aussi pour résoudre les problèmes liés aux sociétés dites divisées par l'adoption de mesures en faveur des minorités nationales. Certains pays européens en situation d'après-conflit ont été pratiquement obligés d'adopter des lois accordant des droits spéciaux aux minorités en raison de l'absence de tradition démocratique, d'un sous-développement de leurs institutions démocratiques et afin de prévenir les problèmes liés à des minorités spécifiques.

9. Toutefois, on s'est interrogé sur la nécessité, l'utilité pratique, le protectionnisme et la mise en œuvre de telles mesures. En outre, il convient de ne pas surestimer l'importance des règles juridiques. Ainsi, la Commission de Venise considère que la participation de minorités à la vie publique par l'élection de représentants des minorités résulte beaucoup moins de l'application de règles spécifiques à des minorités qu'à la mise en place de dispositions générales dans la loi électorale, adaptées, le cas échéant, afin d'accroître les chances des candidats issus des minorités (cf. Commission de Venise, CDL-INF(2000) 004, conclusions). En outre, certains experts (voir par exemple l'étude réalisée par le Professeur Neidhart pour la commission (AS/Pro (2006)20)) considèrent que l'adoption de dispositions légales doit s'accompagner d'une prise de conscience politique et sociale sur les relations entre la majorité et les minorités, et du développement d'une culture politique. C'est ainsi que l'on créera les conditions favorables à l'affirmation politique des minorités et que l'on ouvrira la voie au dialogue et à une tolérance interethnique généralisée.

ii. Modalités relatives à la représentation des minorités et des intérêts de ces dernières dans les parlements nationaux

a. Généralités

10. Le 29 septembre 2006, la Commission du Règlement et des immunités a organisé une audition intitulée « Représentation des régions autonomes et des minorités dans les parlements nationaux ». La mention « régions autonomes » a été ajoutée, certains Etats membres du Conseil de l'Europe ne disposant pas de minorités nationales, mais de régions autonomes.

11. La participation des minorités à la vie parlementaire peut être favorisée par différents moyens : élections (y compris par la réservation de sièges au Parlement), représentation dans les partis politiques et dispositions prises au sein des parlements. Ces modalités sont résumées ci-après.

b. Elections

12. L'un des principaux moyens utilisés pour renforcer la participation des minorités aux prises de décision est le processus électoral. Selon la Commission de Venise (Doc. CDL-AD (2005) 9 §16), des mesures sont prises dans les domaines suivants :

- système électoral en général (système proportionnel ou mixte),
- droit de vote (double droit de vote et listes électorales spéciales),
- quorum (seuil numérique de représentation),
- circonscriptions électorales (taille, forme et importance),
- sièges réservés aux représentants des minorités au Parlement,
- représentation (surreprésentation)
- utilisation des langues des minorités nationales dans le processus électoral.

13. Toutefois, comme cela a déjà été indiqué, les mesures en faveur des minorités nationales dans le processus électoral font souvent l'objet de critiques. En effet, elles sont parfois accusées de créer des discriminations à l'encontre de la majorité. Par conséquent, le rapport de la Commission de Venise mentionné plus haut souligne la nécessité de prendre des mesures proportionnées aux besoins réels du groupe minoritaire en question et qui favorisent l'égalité des chances. Ces mesures doivent être considérées comme un mécanisme qui ne crée pas de privilèges pour les minorités, mais permet à ces dernières d'exercer des droits réels dont les membres de la majorité bénéficient déjà.

Système électoral, listes électorales, mode de suffrage, quorums et taille des circonscriptions électorales

14. En Slovénie, les membres des minorités ethniques italienne et hongroise bénéficient d'un double droit de vote. Ils peuvent voter à la fois pour des députés appartenant à leur minorité ethnique, mais aussi pour des candidats ordinaires.

15. Le nombre, la taille et la forme des circonscriptions électorales peuvent être conçus de façon à améliorer la participation des minorités au processus décisionnel. C'est ce qui se passe dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

16. Certains Etats membres du Conseil de l'Europe prévoient des exceptions au principe du quorum, de façon à ne pas compromettre les chances de représentation des minorités nationales au parlement. Ainsi, en Allemagne, les partis politiques des minorités ne sont pas soumis au seuil de 5 %, pour les élections au Bundestag (Diète fédérale). Toutefois, les minorités ne sont pas aussi importantes à l'échelon national que cette exemption du seuil leur permette d'obtenir des sièges au parlement fédéral. En Pologne, les listes des comités électoraux créés par des électeurs associés sous la forme d'organisations enregistrées de minorités nationales ne sont pas soumises au seuil minimum.

Mesures au niveau des partis politiques

17. En Roumanie, en Slovaquie, et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », la représentation des minorités est passée par la création de partis des minorités ayant des perspectives réalistes de siéger au sein des parlements nationaux.

18. Parfois aussi, des alliances sont conclues entre partis minoritaires, ou entre ces derniers et partis majoritaires, afin de garantir la représentation des premiers au parlement. Une autre possibilité (sans doute aussi la plus commode) consiste à inscrire des candidats des minorités sur les listes des grands partis politiques, ces derniers étant plus susceptibles de disposer d'une représentation parlementaire. Toutefois, cette solution n'est pas toujours simple, des doutes s'exprimant sur l'expérience nécessaire et les chances de réussite électorale des candidats des minorités. Les électeurs n'appartenant pas à ces minorités risquent aussi de ne pas vouloir accorder leur suffrage aux candidats qui les représentent. En raison de cette situation, certains militants des partis des minorités sont opposés à la conclusion d'alliances avec les partis traditionnels.

19. La campagne pour les élections législatives en Serbie, en janvier 2007, illustre les considérations stratégiques des minorités vis-à-vis des partis politiques. Le *South East European Times* du 27.11.2006 signalait, entre autres, que le Parti démocratique du Sandzak était en cours de négociations, avec d'autres partis minoritaires de Serbie, sur la formation d'une « Liste pour la tolérance », qui pourrait ensuite faire campagne avec l'un des grands partis de Serbie, probablement le Parti démocratique. Pour sa part, l'Union démocratique des Croates de Voïvodine, en Serbie, qui n'avait pas pu rassembler les 10 000 signatures requises par la loi électorale, souhaitait nouer une coalition avec un grand parti, probablement le Parti démocratique. De son côté, l'Union démocratique des Hongrois de Voïvodine a voulu regrouper sur la même liste tous les partis représentant la communauté hongroise. Cela s'est révélé difficile, l'un de ces partis ayant déjà choisi de mener une campagne indépendante.

20. L'action parlementaire des représentants élus des minorités est facilitée lorsque ces derniers peuvent former un groupe politique ou en rejoindre un autre. L'article 29 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale de Slovénie stipule qu'un groupe politique peut être formé par au moins trois parlementaires mais que le statut de groupe politique est accordé à deux députés s'ils appartiennent aux communautés nationales italienne et hongroise.

21. La question s'est posée de savoir si les parlementaires représentant des partis minoritaires (particulièrement ceux bénéficiant de sièges réservés) pouvaient légitimement s'engager dans tous les domaines de la politique ou s'ils ne devaient pas se limiter aux activités liées aux minorités nationales. En Allemagne, dans un jugement rendu le 6 février 2005, la Cour constitutionnelle fédérale s'est clairement exprimée en faveur du mandat élargi des représentants des minorités, à égalité avec les autres parlementaires.

Sièges réservés

Généralités

22. La pratique consistant à réserver des sièges au parlement aux minorités ne date pas d'hier. Dans le Parlement du Royaume de Grande-Bretagne, issu de l'union entre l'Écosse et l'Angleterre, en 1707, 45 sièges étaient réservés à l'Écosse. En général, ce dispositif permet d'élire des représentants de minorités ou de communautés visibles. Ces représentants sont souvent élus selon les mêmes modalités que les autres parlementaires. Il arrive toutefois, qu'ils soient élus par les membres d'une minorité ou d'une communauté désignée par la loi électorale.

23. Les avis sont partagés concernant l'intérêt de la réservation de sièges au Parlement. Dans les parlements des anciennes démocraties des pays très développés, il n'existe pas de représentation fondée sur l'ethnie. Toutefois, la réservation de sièges parlementaires pour les minorités peut être un excellent moyen d'assurer un *modus vivendi* dans les pays connaissant une situation caractérisée par des tensions ethniques ou ayant des problèmes de stabilité. Cette solution doit être assortie de dispositions politiques et constitutionnelles, de façon à préserver l'équilibre du pouvoir. En outre, comme cela a déjà été signalé, dans les sociétés divisées ou suite à un conflit, une pression politique peut s'exercer en faveur de l'introduction de la réservation de sièges au parlement, afin de garantir la représentation parlementaire des (petites) minorités. Or des experts préconisent aussi l'adoption d'une stratégie consistant à créer un environnement favorable à l'émergence « naturelle » d'un parlement représentatif plutôt que d'arriver à ce résultat de façon juridiquement contraignante.

24. Une autre question se pose : la réservation de sièges pour les minorités n'est-elle pas contraire au principe du suffrage égalitaire ? A la lumière de la « jurisprudence » du Comité consultatif pour la Convention-cadre du Conseil de l'Europe et des positions de l'Assemblée, cela n'est pas le cas. Or il est intéressant de noter que, dans un jugement rendu le 11 juillet 2006, la Cour constitutionnelle du Monténégro a déclaré inconstitutionnelle une disposition de la loi sur les droits et les libertés des minorités, qui garantissait à ces dernières un certain nombre de sièges au parlement. La décision de la Cour était motivée par le fait que cette loi contrevenait au principe d'égalité de tous les citoyens inscrit dans la Constitution.

25. Le nombre de bénéficiaires de sièges réservés est fixé de façon nette et précise dans les textes juridiques nationaux. En outre, ce nombre est presque toujours proportionnel au nombre de minorités ou inférieur à ce dernier. On peut y voir la preuve que cette règle électorale s'inspire, à l'origine, d'une volonté probablement politique. Un problème est lié au fait que, dans de nombreux pays, le nombre limité de sièges est généralement attribué à des candidats représentant les minorités les plus importantes.

26. Dans un parlement de taille moyenne, la seule présence d'un ou de plusieurs parlementaires d'une minorité donnée ne garantit pas une représentation sensiblement meilleure des intérêts de cette minorité. Cela ne veut pas dire non plus que cette présence parlementaire soit non significative. Pour une minorité, le fait d'occuper un siège réservé au parlement montre :

- que cette minorité est relativement importante ;
- qu'elle représente, symboliquement, une proportion essentielle de l'électorat national.

27. Une meilleure représentation politique des minorités est devenu un facteur important de réputation internationale des jeunes démocraties.

Sièges réservés aux minorités ethniques

28. La situation actuelle en matière de sièges réservés dans les parlements des Etats membres du Conseil de l'Europe est décrite à l'Annexe II. Cette mesure est en vigueur dans les parlements de Bosnie-Herzégovine, Croatie, Pologne, Roumanie et Slovaquie. Au Monténégro, la loi électorale prévoyait la réservation de sièges parlementaires aux minorités, jusqu'au jugement du 11.7.2006 de la Cour constitutionnelle (cf. paragraphe 24). Enfin, le Plan Ahtisaari pour le Kosovo prévoit la garantie de la représentation des minorités au parlement.

Sièges réservés dans les pays ayant plusieurs communautés nationales

29. Dans les pays ayant deux communautés nationales ou davantage, la représentation proportionnelle des communautés dans les institutions nationales est inscrite dans la constitution. C'est le cas d'au moins trois pays : la Belgique (pour le Sénat), Chypre, et la Bosnie-Herzégovine. De même, dans l'ancienne Communauté d'États de Serbie et du Monténégro, le nombre de sièges attribués à l'un et à l'autre État, dans le Parlement de la Communauté, était fixé dans la Charte constitutionnelle.

Régions autonomes, îles et représentation parlementaire

30. La représentation institutionnelle des minorités au niveau national, notamment du parlement national, est aussi prévue dans les pays composés d'îles ou disposant de territoires autonomes.

31. Les États-membres ont opté pour des solutions différentes. Au Portugal, chacune des deux régions autonomes du pays que sont les archipels des Açores et de Madère constituent une circonscription électorale. Lors des élections de 2005, les Açores ont élu cinq députés (obtenu cinq sièges) et Madère six sièges à l'Assemblée de la République, à Lisbonne. La constitution espagnole stipule que Ceuta et Melilla sont représentées au Parlement par un député et deux sénateurs chacune. Le Groenland et les îles Féroé disposent chacune de deux sièges réservés au sein du parlement danois. Enfin, les îles d'Åland disposent d'un siège au parlement finlandais.

32. Ces sièges réservés dans les parlements ne signifient pas pour autant que la population concernée bénéficie d'une meilleure représentation que dans d'autres configurations.

Cas particulier : représentation des minorités dans des institutions parlementaires internationales par le biais de délégation des parlements nationaux

33. La possibilité pour la minorité hongroise de Roumanie de siéger à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe grâce à un membre faisant partie de la délégation roumaine reflète un avantage accordé à une minorité nationale importante et bien organisée. Ainsi, les questions touchant cette minorité peuvent, le cas échéant, être intégrées aux travaux de l'Assemblée parlementaire.

Surreprésentation parlementaire

34. Dans certains parlements nationaux, des territoires ou régions peuvent être surreprésentés afin de faciliter la meilleure représentation de groupes minoritaires. C'est le cas du Royaume-Uni, où l'Écosse et le Pays de Galles disposent de plus de députés à la Chambre des Communes, que le nombre qui leur reviendrait si l'on tenait uniquement compte de la taille de leur population.

Mesures prises au sein des parlements nationaux visant à favoriser la coopération avec les minorités ou à prendre en compte les intérêts de ces dernières

35. Certains parlements ont pris des dispositions particulières de coopération avec les représentants des minorités ; parfois, des organismes spéciaux sont créés pour traiter avec ces minorités. Par ailleurs, dans certains parlements, l'adoption de textes de lois affectant les minorités fait l'objet d'un double vote.

Commissions pour les questions relatives aux minorités dans les parlements

36. Des commissions chargées des questions des minorités ont été mises en place dans les parlements nationaux des pays suivants : Slovaquie, République tchèque, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Pologne et Russie. Une commission pour les minorités nationales, présidée par des représentants des minorités italienne et hongroise, a été formée à l'Assemblée nationale slovaque.

37. L'article 78.1 de la Constitution de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » stipule que l'Assemblée nationale crée une commission chargée des relations intercommunautaires. Selon l'article 78.2, cette commission est composée de sept parlementaires macédoniens et albanais, et de cinq autres députés issus de la communauté turque, vlach, rom et de deux autres communautés.

Chacun de ces cinq autres membres doit appartenir à une communauté différente. Si moins de cinq communautés sont représentées à l'Assemblée, le procureur de la République, après avoir consulté les responsables des communautés concernées, propose de compléter la Commission par des membres non représentés à l'Assemblée. Cette commission examine les questions relatives aux relations intercommunautaires et émet des avis et des propositions en vue de leur solution. L'Assemblée nationale est tenue de prendre en considération les avis et les propositions de la commission, et de prendre les décisions qui en découlent. Certaines observations intéressantes concernant le fonctionnement de cette commission sont contenues dans le rapport sur le dialogue post-suivi avec « l'ex-République Yougoslave de Macédoine » (AS/Mon (2007) 12).

Autres formes de coopération avec les minorités

38. La communication régulière et directe entre les représentants des minorités nationales et les commissions parlementaires *ad hoc* est prévue par exemple au sein du parlement arménien et du Bundestag allemand (sous la forme d'une table ronde sur les minorités avec les députés du Bundestag). Les commissions du Parlement lituanien ont mis en place des groupes de travail chargés d'examiner les projets de loi relatifs aux droits des minorités représentées au sein du Conseil des minorités nationales. Enfin, les parlements hongrois et slovène ont nommé des médiateurs parlementaires pour les minorités ou les communautés nationales. En Roumanie, les groupes de minorités représentées au Parlement travaillent en étroite collaboration.

Système de double majorité pour l'adoption de lois affectant les minorités

39. Dans certains parlements (par exemple dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »), un système de double majorité est en vigueur pour l'adoption de lois affectant les minorités (questions culturelles, utilisation de la langue et de certains symboles, éducation). Pour être adoptées, ces lois doivent obtenir la majorité des voix de l'ensemble du parlement, mais aussi des représentants appartenant aux communautés concernées et ne se trouvant pas dans la majorité de la population macédonienne (cf. articles 104, 109, 114 et 131 de la constitution). Cette procédure s'applique également à l'élection du médiateur et des membres du Conseil judiciaire, et au changement des dispositions constitutionnelles relatives aux minorités.

Statut d'observateur, au sein du parlement, pour des groupes religieux

40. Chypre est un cas particulier : certains groupes religieux ont le droit d'élire, à la Chambre des Représentants, des représentants ayant le statut d'observateur, que l'on consulte sur les questions religieuses et d'éducation concernant leur groupe.

Création d'organes quasi-parlementaires pour les minorités (parlements samis)

41. En Finlande, en Norvège et en Suède, des organismes représentatifs spéciaux ont été créés pour les personnes d'ascendance sami (parlements samis). Il s'agit principalement d'institutions culturelles autonomes (notamment pour la langue) représentant le peuple sami. Elles ont aussi un rôle consultatif auprès des parlements nationaux et d'autres organes publics. En revanche, leurs avis n'ont pas force obligatoire.

iii. *Principales conclusions (avis) du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la représentation des minorités dans les parlements et résolutions adoptées par le Comité des Ministres, fondées sur ces avis*

a. *Travaux du Comité consultatif*

42. Pour remplir leurs obligations internationales concernant la participation des minorités nationales à la vie publique, notamment les dispositions électorales sur la représentation parlementaire (aux termes de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe), les États concernés disposent d'une certaine marge d'appréciation (voir par exemple l'avis du Comité consultatif sur la Hongrie, 2000, § 49). Il n'existe pas de modèle unique s'appliquant à tous les États parties à la Convention-cadre. Souvent, ces derniers disposent d'une panoplie de solutions, (cf. Mark Weller in *Cinq années de suivi de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, Éditions du Conseil de l'Europe, 2004, p.91).

43. Le Comité consultatif pour la Convention-cadre a élaboré des requêtes concernant la représentation institutionnelle des minorités :

- il a tout d'abord vérifié si les gouvernements avaient atteint les objectifs qu'ils s'étaient fixés eux-mêmes (cf. avis sur la Hongrie (2000, §48) et la Bosnie-Herzégovine (avis de 2004, §102) dans leur constitution, et, si tel n'était pas le cas, il a recommandé leur réalisation ;
- ensuite, allant au-delà d'une simple réalisation d'objectifs et d'engagements, il a recommandé des mesures positives dans les systèmes électoraux afin d'intégrer les minorités aux processus décisionnels ;
- après avoir noté les lacunes dans les systèmes actuels, il a demandé l'adoption de mesures permettant d'augmenter la représentation (avis sur la Bulgarie, 2004, §136), de s'inspirer des pratiques d'autres pays pour résoudre une difficulté particulière (avis sur la Hongrie 2004, §111) ou a souligné l'utilité de certaines méthodes précises (Conseils des minorités en République tchèque (2001, §71) ou Commission de liaison avec la minorité allemande au Danemark (2004, §154)) ;
- il a veillé à s'assurer que les réformes n'aboutissaient pas à une protection inférieure à celle qui existait auparavant (avis sur la Lituanie, 2003, Résolution CMN (2003) 11 du Comité des ministres).

44. Dans plusieurs de ses avis, the Comité consultatif a relevé avec satisfaction que des sièges étaient réservés aux minorités, au sein des parlements (avis sur la Finlande, 2006, §159) ou il a fait explicitement remarquer que certaines minorités nationales ne bénéficiaient pas d'une telle représentation formelle au parlement (République tchèque, 2001, §71 ; Danemark, 2004, §154).

45. Le Comité consultatif a également recommandé à plusieurs pays d'améliorer la représentation politique des Roms (Allemagne, Slovaquie, Espagne, « l'ex-République yougoslave de Macédoine ») et des gens du voyage (Irlande, Suisse).

46. Dans son avis sur la Croatie (2001, §65), le Comité consultatif a fait des commentaires sur la réservation de sièges au parlement croate. Il a proposé que la Croatie cherche à améliorer davantage sa législation et ses pratiques concernant la représentation parlementaire des minorités nationales, mais aussi qu'elle élimine les déséquilibres et les limites illégitimes dans ce domaine.

47. En outre, le Comité consultatif a cherché à améliorer la qualité de la participation des minorités dans la vie politique. Il est conscient du fait que, trop souvent, la voix des minorités est faible ou insuffisamment entendue. Ces dernières se plaignent souvent de n'avoir pratiquement aucune influence sur la prise de décisions (comme, par exemple, les minorités hongroise et italienne en Slovénie). Par conséquent, le Comité consultatif a invité notamment la Slovénie à identifier les moyens permettant aux minorités hongroise et italienne de mieux exprimer leurs attentes sur la législation les concernant (avis sur la Slovénie, 2005, §168).

b. Travaux du Comité des ministres du Conseil de l'Europe

48. Quelques unes des 50 résolutions adoptées jusqu'à présent par le Comité des Ministres sur la mise en œuvre de la Convention-cadre par les parties contractantes se réfèrent directement aux parlements et à la représentation politique des minorités. La résolution CMN (2001)⁴ considère que des efforts plus efficaces sont nécessaires dans la mise en œuvre de normes juridiques garantissant la représentation des minorités nationales et ethniques au parlement hongrois. Les autorités de Bosnie-Herzégovine sont invitées, par la Résolution CMN (2005) 3 du Comité des Ministres, à envisager la mise en place de mécanismes parlementaires spécifiques visant à mieux protéger les intérêts des minorités nationales.

49. Concernant la participation aux élections, le Comité des Ministres a recommandé que Chypre se penche sur l'impossibilité, pour les chypriotes turcs, de participer aux élections (Résolution CMN (2002)³). En outre, le Comité a encouragé le dialogue entre la Commission des droits et des intérêts des communautés de l'Assemblée du Kosovo et les ministères concernés au sein du gouvernement (Résolution CMN (2006)⁹).

50. Certaines résolutions du Comité des ministres concernant la mise en œuvre de la Convention-cadre soulignent des difficultés majeures, par exemple au Kosovo, où « les violences interethniques ont gravement entamé la confiance entre communautés » (cf. Résolution CMN (2006) 9 sur le Kosovo (République de Serbie)). Concernant « l'ex-République yougoslave de Macédoine », le Comité a fait remarquer que la promotion d'une compréhension mutuelle et d'un dialogue interculturel demeurerait fondamentale, pour la cohésion sociale future du pays. La prévention des tensions interethniques et l'élimination des barrières importantes entre différentes communautés nécessitent une attention constante. Les échanges entre les différentes composantes de la société doivent être renforcés, en particulier dans la sphère de l'éducation, où il serait possible d'encourager la connaissance, par les personnes, des langues parlées dans leur région (cf. Résolution CMN (2005)4).

III. Observations du rapporteur

51. Il est impossible de proposer un modèle unique de représentation des minorités nationales ou de leurs intérêts, dans les 46 Etats membres du Conseil de l'Europe. Il est préférable de laisser s'exprimer les valeurs et les intérêts spécifiques des minorités nationales de façon différenciée et en fonction de la diversité des situations auxquelles elles sont confrontées.

52. Dans certains cas, comme celui du Kosovo ou de la Bosnie-Herzégovine, l'Assemblée parlementaire, le Comité consultatif sur la Convention-cadre et le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe ont reconnu le poids du passé, le risque de tensions, etc. Dans d'autres États-membres, la culture politique (qui reste encore souvent à créer), les traditions différentes sur le même territoire, la présence de deux communautés, voire davantage, de taille pratiquement identique, et la nécessité de garantir la proportionnalité ou la parité entre elles donne lieu à des situations particulières demandant des solutions spéciales. En outre, une certaine souplesse est nécessaire pour adopter des approches variables à des situations similaires, mais différentes dans certains pays.

53. Dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, les partis politiques ont la responsabilité d'assurer une représentation équitable des minorités dans des institutions élues en tenant compte du principe de proportionnalité. Il n'existe pas de formule unique pour atteindre cet objectif et un assortiment de mesures possibles a été décrit plus haut (cf. points 18 à 22). Idéalement, il ne conviendrait d'envisager une action positive en faveur des minorités que si l'on n'obtient pas les résultats attendus au niveau des partis politiques.

54. Plus particulièrement, le rapporteur n'est pas favorable à une garantie de la représentation des minorités ethniques au sein des parlements. Selon lui, il s'agit d'une solution très particulière et il préfère inciter les minorités à participer activement aux partis politiques traditionnels. En outre, le rapport de M. Gross sur la situation de la démocratie en Europe souligne que l'un des critères d'une démocratie forte est l'absence de représentation parlementaire fondée sur l'origine ethnique (Doc.11203, §62.4). La seule exception à cette règle serait d'autoriser l'abaissement du critère du nombre ou du pourcentage de voix permettant aux partis d'être représentés au parlement (seuil). Selon le rapport de M. Gross susmentionné, pour une démocratie « stable », ce chiffre ne devrait pas dépasser 3 %. En outre, certaines mesures, au sein des parlements, pourraient faciliter utilement le traitement de questions importantes ayant trait aux minorités et encourager la consultation des minorités concernées (voir plus haut, points 36 et 38). Il est également nécessaire d'éviter à tout prix un découpage des circonscriptions entraînant une exclusion ou une sous représentation délibérée d'une minorité nationale.

55. Le rapporteur émet aussi des réserves concernant la pertinence des partis représentant les minorités, ces derniers se situant à l'extérieur du système politique classique. Dans tous les cas, les députés représentant des partis des minorités devraient être assujettis aux mêmes règles que les autres députés.

56. Il pourrait être indiqué d'élaborer des programmes de coopération entre l'Assemblée parlementaire et les parlements nationaux intéressés sur la façon dont les représentants des minorités peuvent participer, au sein des partis politiques nationaux au processus de la prise de décision en général.

57. Par ailleurs, il faudrait aussi noter que, si le BIDDH de l'OSCE tient régulièrement compte des questions relatives aux minorités dans ses rapports d'observation des élections législatives en Europe, cela n'est généralement pas le cas des rapports correspondants émanant de l'Assemblée parlementaire.

58. Enfin, le rapporteur souhaite rappeler que dans sa Résolution 1527 (2006), § 7, l'Assemblée a estimé que l'objectif ultime des politiques en faveur des minorités était la cohésion de la société et une cohabitation interethnique reposant sur le respect vis-à-vis de la diversité, ainsi qu'un système de droits, d'obligations et de responsabilités négociés dans un esprit rationnel et constructif par les personnes directement concernées.

IV. Les droits de l'opposition au sein du parlement

i. La pertinence du droit de former une opposition dans les projets d'édification d'une Europe unie

59. Les pères fondateurs du Conseil de l'Europe accordaient une importance fondamentale au rôle de l'opposition dans une démocratie en bon état de marche. Au Congrès de La Haye (mai 1948), qui a donné l'élan politique décisif en vue de la création du Conseil, Sir Anthony Eden, qui devint par la suite Ministre des Affaires étrangères et Premier ministre du Royaume-Uni, a lancé un appel pour la définition de normes qu'un Etat doit respecter s'il veut mériter le titre de "démocratie". D'après Sir Anthony Eden, un Etat ne peut en aucun cas se qualifier de démocratie s'il ne garantit pas à ses citoyens, dans les faits et dans la loi, la liberté de pensée, de réunion et d'expression, tout comme le droit de former une opposition politique. Il a également été suggéré à La Haye que la Convention européenne des droits de l'homme devrait comporter une disposition politique formulée comme suit: "Les Etats parties à la Convention européenne des Droits de l'Homme s'engagent sincèrement à respecter les principes fondamentaux de la démocratie politique et, en particulier, à (...) ne rien entreprendre qui puisse entraver le droit d'émettre des critiques politiques et le droit d'organiser une opposition politique."

60. Malheureusement, ces deux propositions n'ont été que partiellement suivies d'effet. La Convention européenne des Droits de l'Homme contient dans son premier protocole additionnel, à l'Article 3, le texte suivant, dont la portée est très limitée: "Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif."

61. Même si le Conseil de l'Europe a longtemps étudié l'idée d'une déclaration sur les critères définissant une véritable démocratie, le Comité des Ministres n'a jamais adopté un tel texte. L'Assemblée a par contre préparé plusieurs rapports sur cette question.

62. Malheureusement les textes de base de l'Union européenne et ceux de l'OSCE ne mentionnent ni l'opposition, ni les partis politiques. L'unique exception est le document de Copenhague de la CSCE, qui mentionne les partis politiques au paragraphe 5.4.

ii. La contribution du Conseil de l'Europe aux travaux de l'opposition parlementaire

63. La Cour européenne des Droits de l'Homme a examiné de nombreuses affaires traitant de questions relatives à l'immunité parlementaire, par exemple jugements du 17.12.2002 (A. c. Royaume Uni) et du 30.01.2003 (Cordova c. Italie) et aux lois électorales, par exemple jugement du 05.04.2007 (Kavakci c. Turquie, Silay c. Turquie et Ilicak c. Turquie) ainsi que d'autres affaires impliquant des questions juridiques concernant le parlement ou les parlementaires, par exemple jugement du 27.09.2001 (Demicoli c. Malte), décision du 24.01.2006 (Marchiani c. France). De même, la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe a intensifié ses travaux sur les questions de droit parlementaire, y compris les droits de l'opposition. En mars 2007, elle a adopté un avis préliminaire sur le projet de loi de l'Ukraine relatif à l'opposition parlementaire (Doc. CDL-AD (2007) 015).

64. L'élaboration d'une loi sur l'opposition (comme celles du Portugal et de l'Ukraine) est un fait exceptionnel. Voici quelques éléments essentiels de cet avis de la Commission de Venise:

- l'opposition est une composante intrinsèque de tout système politique démocratique, et il est vital qu'elle puisse opérer sans entraves ;
- le statut juridique de l'opposition varie fortement d'un pays à l'autre; les solutions concrètes relatives au statut de l'opposition sont définies par le cadre constitutionnel, le système électoral et des facteurs historiques, politiques, sociaux et culturels ;
- même s'il est difficile de dégager des normes européennes communes, il faut au moins, d'une manière générale, accorder à l'opposition parlementaire des garanties et moyens de procédure équitables ;
- l'instauration d'une "Journée de l'opposition", pour laquelle l'opposition peut établir l'ordre du jour, permet à celle-ci d'exercer une influence accrue sur les travaux parlementaires.

65. Dans le cadre de sa contribution aux programmes de coopération avec certaines nouvelles démocraties d'Europe orientale, la Commission du Règlement et des immunités a organisé, le 10 décembre 2004 à Stockholm, une audition sur le rôle de l'opposition dans un parlement démocratique. Des conclusions de cette audition ont été élaborées (AS/Pro (2006) 33) et, afin d'en assurer le suivi, la commission prépare un rapport proposant des lignes directrices procédurales sur les droits et les devoirs de l'opposition dans un parlement démocratique (AS/Pro (2006) 3). L'audition a surtout souligné que l'opposition a pour principale fonction, en démocratie, d'offrir une alternative crédible au(x) parti(s) au pouvoir; dans les démocraties plus avancées, la politique de l'opposition correspond parfois à une logique de conflit, et d'autres fois à une logique de coopération en vertu de laquelle l'opposition cherche à influencer la politique.

66. Des questions relatives à l'opposition parlementaire jouent régulièrement un rôle dans le cadre des procédures de suivi de l'Assemblée. Plusieurs passages du rapport sur le dialogue post-suivi avec «l'ex-République yougoslave de Macédoine» (Doc.AS/Mon (2007) 12) traitent de l'opposition parlementaire dans ce pays, à savoir de la coopération insuffisante entre le gouvernement et l'opposition (par. 13) et de la nécessité d'un nouveau Règlement du parlement, y compris les droits de l'opposition (par. 21). Les Résolutions 1358 (2004) et 1398 (2004) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan se réfèrent aux menaces proférées et aux mauvais traitements infligés à l'opposition dans ce pays. La Résolution 1505 (2006) relative à la contestation des pouvoirs de la délégation d'Azerbaïdjan se réfère au boycottage des élections dans ce pays par quelques partis de l'opposition. Au paragraphe 18 (ii) de la Résolution 1456 (2005) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan, l'Assemblée propose des séminaires de formation pour les parlementaires, y compris sur les droits de l'opposition. La Résolution 1361 (2004) relative au respect des obligations et engagements de l'Arménie propose d'associer l'opposition aux discussions sur les institutions démocratiques futures en Arménie. Dans sa Résolution 1374 (2004) sur le même sujet l'Assemblée appelle les autorités arméniennes et l'opposition à s'abstenir de toute action susceptible de conduire à de nouvelles violences. La Résolution 1465 (2005) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Moldova encourage les dirigeants moldaves à accompagner toutes les déclarations en faveur des valeurs et normes démocratiques d'un réel dialogue et de transparence dans les relations avec l'opposition. Dans sa Résolution 1280 (2002) sur le même sujet l'Assemblée souligne que l'opposition a des droits qui doivent être respectés. Elle encourage la révision du Règlement du parlement afin d'élargir les droits de l'opposition. Dans la Résolution 1303 (2002) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Moldova, l'Assemblée invite les autorités moldaves à associer l'opposition aux discussions sur la loi sur la société nationale de radiodiffusion ainsi qu'aux activités parlementaires concernant toute réforme future de la Constitution.

iii. Evolution récente

67. Des progrès supplémentaires pourraient être réalisés en accordant à l'opposition la présidence de commissions parlementaires compétentes pour exercer un suivi sur l'action du gouvernement. Il est en outre proposé de remplacer les quorums actuels, qui sont relativement élevés (25%, 33%), pour l'accès à d'importantes prérogatives de l'opposition (création de commissions d'enquête, convocation de séances extraordinaires du parlement, etc.) afin que les divers partis de l'opposition puissent également exercer ces droits.

68. De plus en plus souvent, les constitutions et les règlements intérieurs des parlements des nouvelles démocraties confèrent explicitement des droits à l'opposition (comme par exemple une vice-présidence du parlement).

69. Le rapport de M. Van Overmeire sur les droits et les devoirs de l'opposition dans un parlement démocratique fournira des informations complémentaires et des éléments de comparaison sur les droits de l'opposition dans les parlements.

C. Amendements proposés au nom de la commission

Amendement n°1

Dans le projet de résolution (partie II - La situation de la démocratie en Europe), après le paragraphe 73, insérer un nouveau paragraphe ainsi libellé:

« L'Assemblée rappelle également que dès les débuts de l'intégration européenne le droit de former une opposition politique a été considéré comme un élément essentiel d'une démocratie véritable. Elle note que de plus en plus des droits sont conférés à l'opposition parlementaire en relation avec la création de commissions d'enquête, la convocation de séances spéciales du parlement et la possibilité de pouvoir saisir la Cour constitutionnelle. Dans certains pays il est proposé également d'accorder ces droits à des partis politiques ou groupes politiques individuels de l'opposition. Les partis de l'opposition et leurs membres ne sauraient réclamer seulement des droits et des ressources mais devraient aussi faire preuve de leur mieux pour accroître l'efficacité du parlement tout entier. Ils ne devraient pas se borner à jouer uniquement leur rôle naturel, mais peut-être insuffisant, de critiquer le pouvoir. Toutefois, la majorité parlementaire est aussi responsable de respecter le droit de la minorité d'exprimer son désaccord avec les décisions de la majorité et de promouvoir des politiques alternatives. »

Amendement n°2

Dans le projet de résolution (partie II - La situation de la démocratie en Europe), après le paragraphe 76, insérer un nouveau paragraphe ainsi libellé:

« Dans les Etats membres du Conseil de l'Europe les partis politiques ont la responsabilité d'assurer une représentation équitable des minorités dans les institutions élues, en tenant compte du principe de la proportionnalité. Il n'existe pas de formule unique pour atteindre cet objectif et un assortiment de mesures est disponible ».

ANNEXE I

**TEXTES INTERNATIONAUX SUR LA PARTICIPATION EFFECTIVE DES MINORITÉS A LA VIE
PUBLIQUE ET TRAVAUX DE LA COMMISSION DE VENISE ET DE L'ASSEMBLÉE
PARLEMENTAIRE**

i. Textes internationaux

1. Un certain nombre de dispositions contenues dans des traités ou d'autres textes adoptés par des organisations internationales abordent explicitement la participation des minorités à la vie publique. Il s'agit essentiellement de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe, du document de Copenhague de la CSCE/OSCE du 29 juin 1990, des « recommandations de Lund » de 1999, de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de l'ONU suite à l'adoption du commentaire général 23 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies (UN).

2. L'Article 15 de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe énonce ce qui suit : « Les Parties s'engagent à créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles les concernant. »

3. Le rapport explicatif de la Convention-cadre contient le passage suivant : « Afin de créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales, les Parties pourraient - dans le cadre de leur ordre constitutionnel - promouvoir notamment les actions suivantes : [...] participation effective de personnes appartenant à des minorités nationales dans les processus décisionnels et dans les instances élues à la fois aux plans national et local. [...] Afin d'assurer l'efficacité du suivi de la mise en œuvre de la Convention-cadre, celle-ci prévoit la création d'un comité consultatif [dont] la tâche [...] est d'assister le Comité des Ministres ».

4. A l'occasion du débat organisé par la Commission du règlement et des immunités le 29 septembre 2006, une compilation très complète des avis, observations et recommandations du Comité consultatif sur la Convention-cadre relatifs à l'Article 15 de la Convention a été distribuée. Par ailleurs, le Secrétariat de la commission a reçu un récapitulatif de toutes les résolutions adoptées par le Comité des Ministres sur la mise en œuvre de la Convention-cadre, pays par pays.

5. Les « recommandations de Lund », adoptées en septembre 1999 suite à une initiative du haut commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, comprennent les dispositions suivantes (cf. 2^e partie, §6) : « Les États devraient garantir que les minorités aient la possibilité d'avoir une voix efficace au niveau de l'administration centrale, notamment, si besoin est, par des dispositions spéciales qui, selon les circonstances, peuvent consister en [...] une représentation spéciale des minorités nationales, par exemple, grâce à un nombre de sièges qui leur sont réservés dans l'une ou l'autre ou dans les deux chambres du Parlement ou au sein des commissions parlementaires, et en d'autres formes de participation garantie au processus législatif. » En se fondant sur les recommandations de Lund, le BDDIH de l'OSCE a élaboré des directives favorisant la participation des minorités nationales au processus électoral (2001). Ces directives contiennent un addendum, l'addendum III intitulé : « *Integrating minority issues into ODIHR election observation* » (Intégration des questions relatives aux minorités à l'observation des élections par le BDDIH), ainsi qu'une annexe (Annexe 1), intitulée : « *National minority issues and observation techniques* » (Questions et techniques d'observation relatives aux minorités nationales).

6. En novembre 2003, l'OSCE a adopté un plan d'action visant à améliorer la situation des Roms et des Sintis dans l'espace de l'OSCE. Dans la section VI, « Accroissement de la participation à la vie publique et politique », le paragraphe 96 énonce ce qui suit : « Favoriser la représentation des Roms et des Sintis à des postes pourvus par voie d'élections ou de nominations à tous les niveaux du gouvernement. »

7. Concernant les Nations Unies (ONU), le rapporteur souhaite se contenter de mentionner que l'ONU a élaboré une Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou

ethniques, religieuses et linguistiques et qu'un projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones est en cours de préparation. Le paragraphe 3 de l'article 2 de la déclaration sur les minorités contient ce qui suit : « Les personnes appartenant à des minorités ont le droit de prendre une part effective, au niveau national [...] aux décisions qui concernent la minorité à laquelle elles appartiennent [...], selon des modalités qui ne soient pas incompatibles avec la législation nationale. »

ii. Synthèse des travaux de la Commission de Venise

8. En janvier 1993, la Commission de Venise a débattu du rapport sur la participation des personnes appartenant aux minorités nationales au fonctionnement des institutions démocratiques (CDL-MIN (93) 2). Ce rapport contient des considérations générales intéressantes sur la relation entre démocratie et minorités, notamment :

- la démocratie majoritaire ne connaît, par définition, que les citoyens pris individuellement dans leur rapport à l'État ; ses instruments et la prééminence du droit peuvent être utilisés pour assimiler les minorités nationales et, partant, pour uniformiser la société politique nationale, écartant ainsi toute possibilité de distinction fondée sur des critères ethniques ;
- le rapport numérique qui sous-tend la démocratie majoritaire doit être corrigé lorsque celle-ci évolue dans une société nationale hétérogène ;
- à cette fin, il convient de mettre en place un ensemble de mécanismes et d'arrangements institutionnels permettant d'établir un *modus vivendi* dans des sociétés divisées par des clivages profonds ;
- ces mécanismes reposent sur le principe de la recherche d'un équilibre entre les éléments constitutifs de la société nationale et prennent la forme d'un partage du pouvoir ;
- les modes de scrutin prenant en compte la représentation minoritaire présentent au moins deux inconvénients majeurs : d'une part, ils ne sont guère exportables en dehors des situations spécifiques qu'ils concernent ; d'autre part, ils présentent tous, à des degrés divers, un risque de cantonnement des groupes minoritaires par rapport à la vie politique nationale ;
- l'autonomie territoriale peut favoriser une prise en compte des minorités nationales dans les États qui ne reconnaissent pas l'hétérogénéité de leur société nationale, mais qui pratiquent la décentralisation gouvernementale et administrative.

9. En janvier 2000, la Commission de Venise a publié un rapport sur le droit électoral et les minorités nationales (CDL-INF (2000) 4) dont les principales conclusions sont les suivantes :

- le système électoral n'est qu'un des facteurs de la présence des personnes appartenant à des minorités dans l'organe élu ; celle-ci est influencée par d'autres éléments, tels que les choix des candidats opérés par les partis politiques et, évidemment, les choix des électeurs, qui ne dépendent que partiellement du système électoral ; le caractère concentré ou dispersé de la minorité peut également jouer un rôle, tout comme sa plus ou moins grande intégration dans la société, et surtout son importance numérique ;
- la participation des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie publique au travers de fonctions électives résulte moins de l'application de règles spécifiques aux minorités que de la mise en œuvre de règles générales du droit électoral, aménagées au besoin pour accroître les chances de succès des candidats issus de ces minorités.

10. En juillet et en octobre 2002, la Commission de Venise a adopté des lignes directrices et un rapport explicatif sur les élections (Code de bonne conduite en matière électorale, cf. CDL-AD (2002)23)). Une partie de ces lignes directrices est également consacrée aux minorités nationales.

11. En mars 2005, la Commission de Venise a adopté un rapport sur les règles électorales et l'action positive en faveur de la participation des minorités nationales aux processus de décision dans

les pays européens (CDL-AD (2005)9). Ce rapport analyse la situation dans treize pays et ses principales conclusions sont les suivantes :

- les partis représentant des minorités nationales doivent être autorisés ;
- n'est pas contraire, en principe, à l'égalité du suffrage l'adoption de règles spécifiques garantissant aux minorités nationales des sièges réservés ou prévoyant une exception aux règles normales d'attribution des sièges (par exemple suppression du quorum) pour les partis de minorités nationales ;
- les seuils électoraux ne devraient pas affecter les chances des minorités nationales d'être représentées ;
- les circonscriptions électorales (leur nombre, leur taille et leur forme, leur nombre de sièges) peuvent être établies en vue de favoriser la participation des minorités aux processus décisionnels.

12. Un rapport de la Commission de Venise sur les secondes chambres en Europe – « Complexité parlementaire ou nécessité démocratique ? », de novembre 2006 (CDL (2006) 059 rev) fait remarquer qu'« une piste insuffisamment exploitée dans la composition des secondes chambres réside dans la possibilité d'y assurer la représentation de catégories peu ou pas représentées dans la première chambre ». Le rapport donne ensuite des exemples de sièges réservés, dans certaines secondes chambres, à des catégories particulières de la population -- femmes, minorités visibles, etc.

13. Enfin, en décembre 2006, la Commission de Venise a adopté un rapport sur les non-ressortissants et les droits des minorités (CDL-ADC (2007) 001).

14. Dans ses nombreuses expertises sur les projets de lois électorales, la Commission de Venise fait référence à plusieurs reprises à la représentation parlementaire des minorités.

iii. Principales activités de l'Assemblée parlementaire

15. Depuis 1949, l'Assemblée cherche à promouvoir l'intégration à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) d'un article relatif à la protection des droits des minorités. Or cela n'a pas été accepté par le Comité des Ministres. L'Assemblée s'est alors penchée sur certaines préoccupations spécifiques des minorités (langues, médias, liberté de religion et de conscience), mais aussi à certaines situations spécifiques (situation des Juifs en Union soviétique, liberté de religion en Europe orientale, etc.).

16. Dans les années 1990, suite aux changements opérés en Europe, l'Assemblée s'est penchée avec un nouvel élan sur la question de la fixation de normes internationales dans ce domaine. L'adoption de la Recommandation 1201 (1993) relative à un protocole additionnel à la CEDH sur les droits des minorités nationales a constitué une importante initiative, à cet égard. Cette recommandation était accompagnée d'un projet de protocole proposant notamment, d'accorder aux minorités le droit de créer leurs propres organisations, y compris des partis politiques. La Recommandation 1492 (2001) de l'Assemblée, sur les droits des minorités nationales, reconnaît que la majorité a des obligations à l'égard de la minorité, et que la minorité, pour sa part, a la responsabilité de participer à la vie politique et publique du pays qu'elle habite, et de contribuer, avec la majorité, à la cohésion et au pluralisme démocratiques des États auxquels elle a prêté allégeance. Dans la Recommandation 1623 (2003) sur les droits des minorités nationales, l'Assemblée invite les États-parties à la Convention-cadre « à se préoccuper particulièrement [d']assurer la représentation parlementaire des minorités ».

17. Une description complète des travaux de l'Assemblée concernant les minorités jusqu'à fin 2002 se trouve au chapitre 8 de l'ouvrage « *Minority Rights in Europe* », éditions du Conseil de l'Europe, 2004, de Patrick Thornberry and María Amor Estebanez.

18. En juin 2004, une proposition de résolution sur « les règles électorales et l'action positive en faveur de la participation des minorités nationales aux processus de décision dans les pays européens » a été présentée à l'Assemblée. Elle n'a toutefois pas été suivie de l'élaboration d'un

projet de rapport pour l'Assemblée mais a donné lieu à la rédaction d'une étude par la Commission de Venise (CDL-AD (2005) 9).

19. La question des droits des minorités a toujours joué un rôle important dans les demandes d'adhésion et les procédures suivies (à cet égard, voir aussi l'ouvrage de Patrick Thornberry et María Amor Estebanez, chapitre 9). Le cas le plus récent est la demande d'adhésion de la République du Monténégro. L'avant-projet d'avis adressé au Comité des ministres propose sept principes minimaux à intégrer à la constitution, qui ont été acceptés par les hauts représentants de ce pays. Parmi ces principes figure la nécessité d'accorder le même niveau de protection des droits humains et des droits fondamentaux que ce qui est prévu dans la Charte sur les droits de l'homme et des minorités de Serbie-Monténégro, notamment des droits des minorités. Les droits des minorités sont énumérés au paragraphe 52 de la Charte. Ils comprennent le droit, pour les membres des minorités nationales, à un certain nombre de sièges à l'Assemblée de l'État-membre concerné et à l'Assemblée de l'Union, en vertu du principe de représentation directe, conformément aux lois en vigueur dans l'État-membre concerné.

20. Il convient aussi de noter qu'au cours des derniers mois, l'Assemblée a adopté des textes sur les droits des minorités nationales en Lettonie (Recommandations 1772 (2006) et 1527 (2006)). La Commission des questions juridiques et des droits de l'Homme de l'Assemblée étudie actuellement la situation des minorités nationales en Voïvodine et de la minorité roumaine en Serbie.

iv. Initiatives du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

21. En 1998, le Congrès a adopté la Recommandation 43 sur l'autonomie territoriale et les minorités nationales.

22. Le Congrès prépare actuellement une conférence consacrée au rôle des secondes chambres ou de structures de ce type représentant les régions des États membres. Cette conférence aura lieu en 2008. Il est possible que la question de la représentation des minorités dans les secondes chambres soit soulevée à l'occasion de cette conférence.

ANNEXE II

SIÈGES RÉSERVÉS AUX REPRÉSENTANTS DES MINORITÉS ETHNIQUES DANS LES PARLEMENTS NATIONAUX

1. Les informations suivantes sont disponibles :

- **Bosnie-Herzégovine** : en vertu de la loi électorale, sur 58 représentants à la Chambre des Peuples, sept sont élus par « d'autres », à savoir ni par les Serbes, ni par les Bosniaques, ni par les Croates ; en d'autres termes, ces sièges sont réservés aux membres des minorités nationales (cf. rapport de la Commission de Venise, Doc. CDL-AD (2005) 9 pp. 7/8). Le Comité consultatif note que parmi les sept « autres » membres élus lors des élections de 2004, aucun ne provenait de la catégorie « autres ».

- **Croatie** : l'adoption de la loi constitutionnelle sur les droits des minorités a amélioré la représentation parlementaire des minorités nationales grâce à un accroissement du nombre de sièges garantis aux minorités, y compris celles ne figurant pas dans la constitution. L'alinéa 2 de l'Article 19 de cette loi est rédigé comme suit : « Les membres des minorités nationales élisent pas moins de cinq et pas plus de huit de leurs représentants dans des circonscriptions électorales spéciales, en vertu de la loi régissant l'élection des représentants au Parlement croate. » L'article 3 stipule : « Les membres des minorités nationales représentant, au total, plus de 1,5 % de la population de la République de Croatie se voient garantir au moins un siège et au plus trois, accordés aux membres de cette minorité nationale particulière, en vertu de la loi... ». L'alinéa 4 énonce : « Les membres des minorités nationales représentant moins de 1,5 % de la population totale de la République de Croatie sont en droit d'élire quatre représentants, parmi leurs membres, en vertu de la loi régissant l'élection des représentants au Parlement de Croatie. »

- **Kosovo (Serbie)** : le plan Ahtisaari (révisé) du 7 mars 2007, portant sur le règlement du statut du Kosovo propose d'accorder aux membres des communautés un rôle clair dans les processus décisionnels du Kosovo, et notamment une représentation garantie à l'Assemblée ; il reste à connaître le calendrier et les modalités de mise en œuvre de ce plan.

- **Monténégro** : jusqu'au jugement de la Cour constitutionnelle du 11 juillet 2006, mentionné plus haut, la loi sur les droits des minorités réservait des sièges aux partis des minorités. Aux termes de cette loi, les minorités représentant de 1 % à 5 % de la population se voyaient attribuer un siège et celles représentant plus de 5 % de la population trois sièges. Il reste désormais à savoir comment la Loi sur les droits des minorités, amendée suite à la décision de la Cour constitutionnelle, traitera la question de la représentation des minorités au parlement.

- **Pologne** : deux sièges sont réservés à la minorité allemande au Sejm (Diète), en vertu de la loi électorale.

- **Roumanie** : le droit à la représentation parlementaire est garanti par la constitution et la législation électorale. A la suite des dernières élections parlementaires, les minorités sont représentées dans les deux chambres du Parlement ; un groupe parlementaire est constitué par l'Union démocratique des Hongrois et un autre par l'ensemble des autres minorités. Ce second groupe inclut des membres des 18 autres Organisations de minorités (les Tchèques et les Slovaques sont regroupés dans une organisation commune).

- **Slovénie** : les minorités hongroise et italienne bénéficient d'une représentation directe à l'Assemblée nationale (un siège pour chaque minorité) et d'un droit de veto sur certaines lois.

2. Il faut aussi noter qu'en **Hongrie**, la Constitution et la loi de 1993 sur les droits des minorités nationales et ethniques énonce le principe de la représentation parlementaire des minorités. Ces principes n'ont toutefois pas été transposés en textes de loi.

* * *

Doc. 11221

Commissions chargées du rapport : Commission des questions politiques et Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Commission saisie pour avis : Commission du règlement et des immunités

Renvoi en commission : renvoi n°3283 du 6 octobre 2006 et renvoi n°3217 du 29 mai 2006

Avis approuvé unanimement par la commission le 16 avril 2007

Secrétariat de la Commission : M. Heinrich, Mme Clamer