



Strasbourg, le 26 janvier 2004

ACFC/INF/OP/I(2004)001

**COMITÉ CONSULTATIF DE LA CONVENTION-CADRE POUR
LA PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES**

AVIS SUR L'AZERBAIDJAN
(adopté le 22 mai 2003)

**COMITÉ CONSULTATIF DE LA CONVENTION-CADRE POUR LA
PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES**

AVIS SUR L'AZERBAIDJAN

Table des matières:

- I. Etablissement du présent avis
- II. Remarques générales
- III. Commentaires spécifiques concernant les articles 1-22
- IV. Principaux constats et commentaires du Comité consultatif
- V. Remarques conclusives

RÉSUMÉ

À la suite de la réception du Rapport étatique de l'Azerbaïdjan, le 4 juin 2002 (attendu pour le 1^{er} octobre 2001), le Comité consultatif en a commencé l'examen lors de sa 15^e réunion, du 9 au 13 septembre 2002. Dans le cadre de cet examen, une délégation du Comité consultatif s'est rendue en Azerbaïdjan du 30 mars au 3 avril 2003 afin d'obtenir des compléments d'information, de la part de représentants du gouvernement et d'ONG ainsi que d'autres sources indépendantes, sur la mise en œuvre de la Convention-cadre. Le Comité consultatif a ensuite adopté son avis sur l'Azerbaïdjan lors de sa 17^{ème} réunion, le 22 mai 2003.

En ce qui concerne la mise en œuvre de la Convention-cadre, le Comité consultatif considère que l'Azerbaïdjan a déployé des efforts particulièrement louables pour élargir le champ d'application personnel de la Convention-cadre à de nombreuses minorités nationales. Le Comité consultatif salue le fait que l'Azerbaïdjan reconnaisse l'importance de la protection et de la promotion des cultures des minorités nationales, ainsi que celle du long passé de diversité culturelle du pays.

Le Comité consultatif constate cependant que le conflit du Haut-Karabakh et ses conséquences ont considérablement entravé les efforts de mise en œuvre de la Convention-cadre. Malgré l'esprit général de tolérance qui prévaut en Azerbaïdjan, l'occupation prolongée de larges zones de son territoire et le déplacement d'un grand nombre de personnes ont causé des tensions qui ont donné lieu à des manifestations d'intolérance préoccupantes. Le Comité consultatif se joint à tous ceux qui expriment leur espoir de voir ce conflit se résoudre de façon pacifique et durable et qui souhaitent que l'on accélère les efforts dans ce sens. Le Comité consultatif exprime l'espoir que la solution au conflit va respecter les droits de toutes les personnes concernées, conformément à l'intégrité territoriale du pays et aux autres principes du droit international.

Le Comité consultatif considère qu'il est également important pour les personnes appartenant aux minorités nationales que les autorités traitent en priorité certaines questions liées aux droits fondamentaux qui affectent aussi la protection des minorités nationales, y compris s'agissant de la liberté d'expression et de la procédure d'enregistrement des ONG.

Malgré un certain nombre d'initiatives législatives positives, la législation destinée à mettre en œuvre la Convention-cadre présente un certain nombre d'insuffisances. Dans le but légitime de promouvoir la langue d'Etat, l'Azerbaïdjan a adopté en 2002 une loi sur la langue d'Etat qui, malheureusement, porte diminution de certaines garanties légales destinées à protéger les minorités nationales. Elle met par exemple en danger des pratiques louables en matière de médias électroniques. Le Comité consultatif est d'avis que cette loi devrait être amendée pour la rendre compatible avec la Convention-cadre.

En outre, il est nécessaire que la loi sur la langue d'Etat s'accompagne de meilleures garanties légales quant à la protection des minorités nationales dans des domaines comme l'enseignement des ou dans les langues minoritaires et l'usage des ces langues dans les relations avec les autorités administratives, en vue de renforcer et d'étendre les pratiques positives qui existent déjà. Le Comité consultatif espère qu'une nouvelle loi sur la protection des minorités nationales sera adoptée dans un futur très proche et que cela fournira les garanties nécessaires à la mise en œuvre des normes des langues minoritaires concernées.

Le Comité consultatif est d'avis que l'Azerbaïdjan devrait développer davantage les structures de consultation des représentants des minorités nationales afin d'améliorer leur participation aux prises de décision.

I. ÉTABLISSEMENT DU PRÉSENT AVIS

1. Le Rapport étatique initial de l'Azerbaïdjan (ci-après : le Rapport étatique), attendu pour le 1^{er} octobre 2001, a été reçu le 4 juin 2002. Le Comité consultatif a commencé l'examen du Rapport étatique lors de sa 15^e réunion, du 9 au 13 septembre 2002.
2. Dans le cadre de cet examen, le Comité consultatif a identifié un certain nombre de points au sujet desquels il souhaitait obtenir de plus amples informations. Il a donc adressé, en date du 20 novembre 2002, un questionnaire aux autorités de l'Azerbaïdjan. Le gouvernement azerbaïdjanais a répondu à ce questionnaire le 5 février 2003.
3. Suite à une invitation adressée par le gouvernement azerbaïdjanais et conformément à la règle 32 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres, une délégation du Comité consultatif s'est rendue en Azerbaïdjan du 30 mars au 3 avril 2003, afin d'obtenir des informations complémentaires sur la mise en œuvre de la Convention-cadre de la part des représentants du gouvernement ainsi que d'ONG et d'autres sources indépendantes. Lors de l'établissement du présent avis, le Comité consultatif a également consulté une série de documents provenant de différents organes du Conseil de l'Europe, d'autres organisations internationales ainsi que d'ONG et d'autres sources indépendantes.
4. Le Comité consultatif a ensuite adopté le présent avis lors de sa 17^{ème} réunion, le 22 mai 2003 et a décidé de le transmettre au Comité des Ministres¹.
5. Le présent avis est soumis au titre de l'article 26 (1) de la Convention-cadre aux termes duquel, lorsqu'il évalue l'adéquation des mesures prises par une Partie pour donner effet aux principes énoncés par la Convention, «le Comité des Ministres se fait assister par un comité consultatif» et conformément à la règle 23 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres, qui dispose que «le Comité consultatif examine les rapports étatiques et transmet ses avis au Comité des Ministres».

¹ Le Comité consultatif a décidé, le 30 novembre 2001, lors de sa 12^{ème} réunion, d'introduire certaines modifications relatives à la structure de ses avis. Il a décidé de mettre un terme à sa pratique en vertu de laquelle il soumettait une « Proposition de conclusions et de recommandations pour le Comité des Ministres » (Chapitre V des précédents avis) et d'introduire un nouveau chapitre IV intitulé « Principaux constats et commentaires du Comité consultatif ». Le Comité consultatif a également décidé de soumettre ses « Remarques conclusives » dans le chapitre V au lieu du chapitre IV. Ces changements prennent effet à compter du 30 novembre 2001 et s'appliquent dès lors à tous les avis qui seront adoptés ultérieurement au cours du premier cycle de suivi. Ces changements ont été effectués à la lumière des premières décisions par pays sur la mise en œuvre de la Convention-cadre, adoptées par le Comité des Ministres en octobre 2001.

II. REMARQUES GÉNÉRALES

6. Le Comité consultatif note que le Rapport étatique accorde beaucoup d'attention à l'histoire de l'Azerbaïdjan et présente un aperçu de la législation destinée à protéger les minorités nationales. Cependant, les renseignements sur la situation concrète de la protection des minorités nationales à l'heure actuelle sont plus limités.

7. Le Comité consultatif a obtenu un tableau plus complet de la situation grâce à la réponse écrite détaillée transmise par le gouvernement en réponse à son questionnaire, et en particulier grâce à la visite ci-dessus mentionnée en Azerbaïdjan (voir paragraphe 3 du présent avis). Le Comité consultatif considère que la visite organisée à l'invitation du gouvernement azerbaïdjanais a été une excellente occasion de dialoguer directement avec de nombreux acteurs concernés. Les réunions ont eu lieu non seulement à Bakou, mais également à Kachmaz et à Guba. Les informations complémentaires fournies par le gouvernement et par d'autres sources, y compris les représentants des minorités nationales, se sont avérées précieuses, notamment en ce qui concerne l'application des normes dans la pratique.

8. Le Comité consultatif reconnaît l'esprit de coopération dont les autorités azerbaïdjanaises ont fait preuve lors du processus qui a conduit à l'adoption du présent avis. Le Comité regrette cependant que ces autorités, lors de la préparation du Rapport étatique, n'aient pas consulté de façon substantielle les représentants des minorités nationales et d'autres secteurs de la société civile. Le Comité consultatif exprime l'espoir que des consultations plus larges seront organisées à l'avenir.

9. Plus généralement, les autorités pourraient encourager davantage des débats ouverts, objectifs et complets sur la protection des minorités nationales. Le Comité consultatif encourage le gouvernement à prendre d'autres mesures destinées à accroître la sensibilisation à la Convention-cadre, à son rapport explicatif ainsi qu'aux règles relatives à sa procédure de suivi au niveau international, y compris par le biais de la publication et de la diffusion du Rapport étatique et d'autres documents pertinents.

10. Il convient de noter, comme remarque préliminaire, que lors de l'analyse des mesures prises pour mettre en œuvre la Convention-cadre, le Comité consultatif n'a pas pu étudier en détail les zones de l'Azerbaïdjan qui échappent en ce moment au contrôle effectif du gouvernement suite au conflit du Haut-Karabakh. Le Comité consultatif note cependant que l'on compte depuis ce conflit des centaines de milliers de réfugiés et de personnes déplacées (sur le plan interne), parmi lesquelles un grand nombre de Kurdes et de personnes appartenant à d'autres minorités nationales. Le conflit du Haut-Karabakh et l'occupation, aujourd'hui encore, d'une partie du territoire de l'Azerbaïdjan ont considérablement entravé les efforts destinés à appliquer la Convention-cadre dans ce pays.

11. Le Comité consultatif ne peut que se joindre à tous ceux qui ont exprimé leur espoir de voir ce conflit se résoudre de façon pacifique et durable et qui souhaitent que l'on accélère les efforts dans ce sens. Le Comité consultatif souligne que la solution trouvée devra respecter les droits de toutes les personnes concernées, conformément à l'intégrité territoriale du pays et aux principes du droit international. Le Comité

consultatif tient à souligner que tout accord devra prendre dûment en compte les dispositions de la Convention-cadre, afin de garantir l'application des droits des personnes appartenant aux minorités nationales ainsi que celle des principes énoncés aux articles 20 et 21 de ladite Convention.

12. Le Comité consultatif souhaite aussi préciser que, lors de l'examen de la mise en œuvre de la Convention-cadre par l'Azerbaïdjan, il a tenu compte des sérieuses difficultés économiques que le pays rencontre en ce moment. Conscient du fait que les conditions socio-économiques comptent beaucoup dans la mise en œuvre de mesures et de politiques qui nécessitent généralement des ressources financières adéquates, le Comité consultatif salue les efforts des autorités azerbaïdjanaises pour protéger les minorités nationales et leur souci de mettre en œuvre la Convention-cadre.

13. Le Comité consultatif note que l'Azerbaïdjan est actuellement en train de préparer une nouvelle législation qui pourrait s'avérer d'une importance majeure pour la mise en œuvre de la Convention-cadre. Il s'agit en particulier d'une nouvelle loi sur la protection des minorités nationales, qui est actuellement examinée par le Parlement. Le Comité consultatif note que l'adoption d'une telle loi était déjà envisagée dans le décret de 1992 du Président de l'Azerbaïdjan sur les droits et les libertés des minorités nationales² et exprime l'espoir que cette loi sera considérée comme prioritaire et que l'expertise et les standards du Conseil de l'Europe seront dûment pris en compte lors de son élaboration. Le Comité consultatif espère que ceci et d'autres changements législatifs en cours vont renforcer la protection des minorités nationales en Azerbaïdjan (voir également les commentaires pertinents dans les paragraphes 35 et 44).

14. Dans la partie de l'avis qui suit, il est indiqué, s'agissant de certains articles, que leur application n'appelle pas d'observations particulières compte tenu des informations dont le Comité consultatif dispose actuellement. Le Comité consultatif souhaite préciser que cette affirmation ne signifie pas que des mesures suffisantes ont été prises et que les efforts en ce domaine peuvent être ralentis ou arrêtés. Le Comité consultatif estime en effet que la nature des obligations de la Convention-cadre exige des efforts soutenus et constants de la part des autorités afin que soient respectés les principes et les objectifs de la Convention-cadre. En outre, certaines situations, jugées acceptables à ce stade compte tenu de l'entrée en vigueur récente de la Convention-cadre, ne le seront plus nécessairement dans les prochains cycles de contrôle. Enfin, il se peut que certains problèmes qui paraissent relativement mineurs actuellement se révèlent avec le temps avoir été sous-estimés.

² Voir l'article 4 du décret du Président de la République d'Azerbaïdjan « Sur la protection des droits et libertés et des minorités nationales, des peuples et des groupes ethniques numériquement peu importants qui vivent en République d'Azerbaïdjan et sur le soutien accordé par l'État à la promotion de leurs langues et cultures », adopté le 22 décembre 1992.

III. COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES CONCERNANT LES ARTICLES 1 À 21

Article 1

15. Le Comité consultatif note que l'Azerbaïdjan a ratifié un large éventail d'instruments internationaux pertinents. D'après les informations dont il dispose actuellement, le Comité consultatif considère que la mise en œuvre de cet article ne donne pas lieu à d'autres observations spécifiques.

Article 2

16. D'après les informations dont il dispose actuellement, le Comité consultatif estime que l'application de cet article ne donne lieu à aucune observation spécifique.

Article 3

17. Le Comité consultatif souligne qu'en l'absence d'une définition dans la Convention-cadre elle-même, les États parties doivent s'interroger sur le champ d'application personnel qu'ils donneront à cet instrument dans leur pays. La position du gouvernement de l'Azerbaïdjan est considérée comme procédant d'une telle réflexion.

18. Si le Comité consultatif note, d'une part, que les États parties disposent d'une marge d'appréciation à ce sujet pour prendre en compte les conditions propres à leur pays, il constate, d'autre part, que cette marge d'appréciation doit s'exercer en conformité avec les principes généraux du droit international et les principes fondamentaux énoncés à l'article 3. Il souligne notamment que la mise en œuvre de la Convention-cadre ne devrait pas être à l'origine de distinctions arbitraires ou injustifiées.

19. Pour cette raison, le Comité consultatif estime qu'il lui incombe d'examiner le champ d'application personnel donné à la Convention-cadre, afin de s'assurer qu'il n'engendre aucune distinction de ce type. En outre, il considère qu'il est tenu de vérifier la bonne application des principes fondamentaux énoncés à l'article 3.

20. Le Comité consultatif note que même si la législation de l'Azerbaïdjan ne définit pas le terme « minorité nationale », il apparaît que les autorités privilégient en pratique une approche souple en ce qui concerne le champ d'application personnel de la Convention-cadre et considèrent qu'un nombre important de groupes sont ainsi couverts par la protection de la Convention-cadre³. En effet, le Comité consultatif n'a

³ D'après les estimations et les recensements officiels de 1999 de l'Azerbaïdjan, les minorités nationales constituent 9,4 % de la population de ce pays. Le Rapport étatique précise comme suit les chiffres et la désignation de certaines minorités : Lezghis (178 000), Russes (141 700), Arméniens (120 700 ; d'après les autorités, entre 30 et 50 000 Arméniens vivent en-dehors de la région du Haut-Karabakh), Talishs (76 800), Avars (50 900), Turcs (43 300), Tatars (30 000), Ukrainiens (29 000), Tsakhours (15 900), Géorgiens (14 900), Kurdes (13 100), Tats (10 900), Juifs (8 900), Oudis (4 100). Le Comité consultatif note que l'exactitude de certains de ces chiffres ainsi que de certaines désignations utilisées est contesté au sein de certaines minorités nationales concernées. De plus, il faudrait ajouter que selon les

été informé d'aucun cas indiquant que les autorités auraient rejeté par principe une demande visant à être protégé par la Convention-cadre. Le Comité consultatif se réjouit de cette position souple des autorités et considère qu'il est important qu'elle se traduise dans la pratique ainsi que dans l'élaboration de nouvelles législations pertinentes, comme la nouvelle loi sur la protection des minorités nationales. De plus, comme on voit apparaître de nouveaux groupes minoritaires, le Comité consultatif est d'avis qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à ces groupes, y compris les non-citoyens le cas échéant, dans l'application de la Convention-cadre article par article. Le Comité consultatif estime que les autorités azerbaïdjanaises devraient examiner cette question en consultation avec les intéressés.

21. Le Comité consultatif note que l'Azerbaïdjan recueille des données concernant l'appartenance ethnique dans certains contextes, dont le recensement de la population. Lors du dernier recensement, organisé en 1999, une question obligatoire demandait à chacun d'indiquer son « origine ethnique ». Tout en prenant note des informations du gouvernement, selon lesquelles les personnes étaient libres de déclarer l'appartenance ethnique de leur choix, le Comité consultatif est d'avis que la réponse à cette question devrait être strictement facultative. On concilierait ainsi le besoin de disposer de données fiables sur la composition ethnique de la population et le droit des personnes à être traitées ou non comme appartenant à une minorité nationale.

22. Plus généralement, le Comité consultatif rappelle qu'il est important de veiller à ce que les questions portant sur l'appartenance ethnique obéissent, quel que soit le contexte, à des critères normatifs clairs, et à ce que les personnes qui choisissent de ne pas y répondre ne soient pas classées d'office parmi les Azerbaïdjanais dans les statistiques. En outre, il est important en collectant des renseignements sur l'appartenance ethnique et en publiant les statistiques correspondantes que les autorités veillent toujours à inclure les minorités les moins nombreuses, comme les Khynalygs, les Boudoukhs et les Krits, en tant que catégories séparées, plutôt que les regrouper sous la catégorie générale « autres nationalités ». Les autorités devraient également désigner les minorités par les noms que les représentants de ces minorités considèrent comme préférables.

23. Le Comité consultatif croit savoir que dans les passeports internes délivrés à l'époque soviétique il y avait une rubrique obligatoire consacrée à l'appartenance ethnique. Le Comité consultatif considère que cette mention obligatoire (« nationalité ») dans les passeports internes, en particulier lorsque les personnes ne peuvent pas choisir librement quelle ethnie sera mentionnée sur leur passeport, n'est pas compatible avec les principes énoncés à l'article 3 de la Convention-cadre, notamment en ce qui concerne le droit à ne pas être traité comme une personne appartenant à une minorité. Le Comité consultatif salue donc le fait qu'il n'y ait plus de mention obligatoire sur l'appartenance ethnique dans les nouvelles cartes d'identité en Azerbaïdjan. Cependant, les anciens passeports internes étant toujours largement utilisés en Azerbaïdjan, le Comité consultatif estime important de continuer de façon résolue à les remplacer par de nouvelles cartes d'identité, en veillant à ce que ce processus ne soit pas entravé par des coûts excessifs ou d'autres obstacles qui rendraient difficile l'accès aux nouvelles cartes d'identité.

estimations, il y a en Azerbaïdjan plusieurs milliers de demandeurs d'asile et autres personnes d'origine tchéchène ainsi que d'autres minorités moins nombreuses.

Article 4

24. Le Comité consultatif note que la Constitution, le Code pénal et différents actes relevant du droit civil et administratif comprennent des dispositions générales reflétant le principe de non-discrimination. Tout en se félicitant de l'existence de ces normes, le Comité consultatif note l'absence de dispositions de droit civil et/ou administratif détaillées et complètes relatives à la discrimination ethnique dans certains domaines clé, absence soulignée par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) dans son second rapport sur l'Azerbaïdjan⁴. Le Comité consultatif est d'avis qu'il serait souhaitable de mettre en place une telle législation afin d'assurer, de manière globale, la protection des individus contre la discrimination dans les secteurs public et privé.

25. En ce qui concerne l'application pratique de la législation antidiscriminatoire, le Rapport étatique affirme que « l'histoire [de l'Azerbaïdjan] ne recèle aucun cas connu d'intolérance ou de discrimination fondée sur l'ethnie, la religion, la langue ou la culture. » Le Comité consultatif note que cette affirmation est contredite par des rapports crédibles de différentes autres sources, qui font état de comportements hostiles ou discriminatoires, y compris à l'égard des Arméniens. Le Comité consultatif n'est pas en mesure de dire si la discrimination ethnique est un problème répandu ou limité à des cas isolés, mais il considère qu'il est de toute manière impératif de mieux surveiller la situation dans ce domaine et de sensibiliser davantage les autorités concernées.

26. Il semble également nécessaire de prendre de nouvelles mesures pour s'assurer que les individus connaissent leurs droits dans ce domaine et s'adressent en toute confiance aux autorités lorsqu'ils considèrent que ces droits ont été violés. Le Comité consultatif considère que le Bureau du Médiateur, créé en 2002, pourrait jouer un rôle important dans ce domaine, à condition d'adopter une démarche active et indépendante. Le Comité consultatif se réjouit du projet de nommer des représentants régionaux permanents du Médiateur, mesure qui rendrait le Bureau plus accessible dans les zones habitées de façon compacte par des personnes qui appartiennent à des minorités nationales.

27. Le Comité consultatif note qu'il faudrait recueillir des données supplémentaires pour que l'État puisse mieux cibler, appliquer et suivre les mesures destinées à garantir l'égalité pleine et entière à l'égard des personnes appartenant aux minorités nationales. En conséquence, le Comité consultatif estime que le gouvernement devrait s'efforcer de trouver des moyens supplémentaires d'obtenir des données statistiques fiables, tout en respectant les principes contenus dans la Recommandation n° (97) 18 du Comité des Ministres sur la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques. En l'absence de telles données, il est très difficile pour les autorités azerbaïdjanaises d'élaborer des politiques et programmes efficaces et pour les organes de surveillance internationaux de s'assurer que l'Azerbaïdjan s'acquitte des obligations qui lui incombent en vertu de la Convention-cadre.

⁴ Second rapport de l'ECRI sur l'Azerbaïdjan, adopté le 28 juin 2002 et rendu public le 15 avril 2003, paragraphe 16.

28. Le Comité consultatif note que le principe de non-discrimination a parfois été évoqué comme un argument contre l'introduction de mesures spéciales destinées à promouvoir l'égalité pleine et effective en faveur des personnes appartenant aux minorités nationales. Le Comité consultatif souligne qu'aux termes de l'article 4, paragraphe 3 de la Convention-cadre, de telles mesures ne doivent pas être considérées comme un acte de discrimination, et que des initiatives supplémentaires sont nécessaires pour faire connaître les principes en vigueur aux officiels concernés et à la population en général. Il importe également que la loi envisagée sur la protection des minorités nationales mentionne clairement la possibilité d'introduire ce type de mesures.

29. Le Comité consultatif croit savoir que, si les difficultés socio-économiques de l'Azerbaïdjan touchent la société dans son ensemble, elles affectent encore plus particulièrement les réfugiés et les personnes déplacées (dont des Kurdes et d'autres personnes appartenant à des minorités nationales) ainsi que les Meskhètes⁵, arrivés assez récemment en Azerbaïdjan après avoir été confrontés à des persécutions ailleurs. Le Comité consultatif reconnaît les efforts entrepris pour améliorer la situation et encourage les autorités à les poursuivre, afin de garantir l'égalité pleine et effective entre ces personnes et le reste de la population.

30. En ce qui concerne les autres minorités nationales, le Comité consultatif a notamment été informé que des personnes appartenant à la minorité nationale boudoukhe connaissent des difficultés, par exemple pour se loger. Cependant, en l'absence de données précises, il est difficile de savoir si les personnes appartenant aux minorités nationales sont généralement touchées de façon disproportionnée par les difficultés socio-économiques. Le Comité consultatif encourage donc les autorités à collecter des données supplémentaires à ce sujet, en accordant une attention particulière à la situation des femmes appartenant à des minorités nationales.

31. Le Comité consultatif salue les recherches menées en ce moment par le UNHCR pour vérifier les allégations selon lesquelles les personnes issues de familles mixtes arméniennes-azerbaïdjanaises rencontreraient des difficultés particulières, notamment en matière d'enregistrement, dans les contacts avec les autorités. Le Comité consultatif considère que de telles difficultés peuvent nuire au droit à l'égalité effective des personnes concernées, et qu'il convient donc de remédier à toute insuffisance dans ce domaine.

Article 5

32. Le Comité consultatif salue le fait que les autorités reconnaissent l'importance de la protection et de la promotion des cultures des minorités nationales. La diversité culturelle de l'Azerbaïdjan est généralement considérée comme un atout du pays, et de nouvelles initiatives ont été proposées, comme la création d'un conseil de coordination sur la diversité culturelle dépendant du Ministère de la culture. Le Comité note cependant que les associations culturelles des minorités nationales signalent que, si autrefois les activités culturelles des minorités nationales recevaient des aides du

⁵ Les personnes appartenant à cette minorité emploient aussi, pour la désigner, les termes de « Turcs meskhètes » ou de « Turcs d'Akhalsikhe ».

Fonds présidentiel, elles manquent aujourd'hui de telles subventions publiques directes.

33. Le Comité consultatif reconnaît les difficultés budgétaires qu'une telle politique entraîne, mais il encourage néanmoins les autorités à étudier ce problème, dans le but de créer un programme de soutien qui garantirait également l'implication de représentants des minorités nationales dans les processus de prise de décision.

34. Le Comité consultatif note que, parmi les minorités nationales moins nombreuses comme les Tats, une langue plus dominante remplace souvent la langue minoritaire concernée en tant que langue maternelle. Sensible à cette évolution, le Comité consultatif estime qu'il est particulièrement important pour l'Azerbaïdjan de soutenir les initiatives destinées à protéger les langues des minorités nationales numériquement moins importantes.

35. Le Comité consultatif note que les amendements à la loi sur les subventions, adoptés en 2002, pourraient affecter la faisabilité de plusieurs projets et programmes non gouvernementaux destinés à promouvoir les cultures des minorités nationales. Ces amendements soumettent l'octroi de subventions à de nouvelles conditions en matière de taxes et d'enregistrement des organisations concernées. Le Comité consultatif encourage les autorités à étudier les conséquences de ces amendements afin de s'assurer qu'ils ne nuisent pas aux activités de promotion et de protection des cultures minoritaires, et si nécessaire à modifier ces amendements.

36. Le Comité consultatif regrette les dommages infligés à des sites religieux et au patrimoine culturel par le conflit du Haut-Karabakh et considère que toutes les parties concernées devraient s'attacher particulièrement à empêcher toute nouvelle atteinte au patrimoine culturel des personnes concernées dans le Haut-Karabakh et ailleurs en Azerbaïdjan.

Article 6

37. Le Comité consultatif note qu'en règle générale, un esprit de tolérance et de dialogue interethnique prévaut en Azerbaïdjan. On le remarque par exemple à propos des Juifs, qui font état d'une présence de longue date en Azerbaïdjan dans une atmosphère de respect et de compréhension mutuels.

38. Malgré ce tableau généralement positif, certaines actions et déclarations, souvent inspirées par le conflit du Haut-Karabakh et exprimant des sentiments anti-arméniens, ne reflètent pas les principes énoncés dans l'article 6 de la Convention-cadre. À cet égard, le Comité consultatif est particulièrement préoccupé par les récentes manifestations d'intolérance envers les représentants de certaines organisations non gouvernementales actives dans le domaine des domaines de l'homme, notamment ceux du Centre des droits de l'homme d'Azerbaïdjan. Le Comité consultatif estime que les autorités peuvent, à travers leur comportement, leurs déclarations et leur politique, contribuer à prévenir et combattre ce type d'incidents, et qu'elles ont un rôle particulier à jouer pour instaurer la confiance et le dialogue et encourager une approche raisonnable des problèmes en jeu.

39. Comme les positions et le comportement des autorités responsables du maintien de l'ordre sont particulièrement importants pour garantir la mise en œuvre des principes contenus à l'article 6, le Comité consultatif considère qu'il faut surveiller constamment tous développements pertinents en la matière. Le Comité consultatif salue la volonté du gouvernement d'inclure le thème de la protection des minorités nationales dans les programmes d'éducation et de formation de l'Académie de police.

40. Le Comité consultatif souligne le rôle important des médias dans la promotion de la tolérance interethnique. Il est essentiel de veiller à ce que le traitement médiatique du conflit du Haut-Karabakh et d'autres questions sensibles concernant directement les minorités nationales respecte entièrement l'article 10 de la loi de 1999 sur les médias, qui interdit entre autres la propagation de la haine ou de l'intolérance nationales ou raciales. Outre l'entière l'application des textes de loi, le Comité consultatif considère qu'on pourrait développer davantage d'activités concernant le traitement médiatique des minorités nationales, en tenant compte de la Recommandation n° (97) 21 du Comité des Ministres sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance.

41. Le Comité consultatif note avec préoccupation des rapports indiquant que certains enfants tchéchènes, qui ne sont pas des ressortissants de l'Azerbaïdjan et qui n'ont pas été reconnus comme réfugiés par les autorités, ont eu de sérieux problèmes en termes d'accès à l'éducation. Le Comité consultatif considère que cette question mérite plus d'attention de la part des autorités concernées, afin de garantir l'entière application de la législation prévoyant l'égal accès à l'éducation.

Article 7

42. Le Comité consultatif note que la législation azerbaïdjanaise garantit le plus souvent aux personnes appartenant aux minorités nationales les droits énoncés dans l'article 7 de la Convention-cadre. Cependant, la mise en œuvre de ces droits pose des problèmes de nature plus générale en Azerbaïdjan, problèmes qui affectent également négativement les personnes appartenant à des minorités nationales.

43. En ce qui concerne la liberté d'expression, le Comité consultatif note que, malgré l'abolition de la censure étatique, des témoignages préoccupants indiquent que les médias qui critiquent les autorités sont assez souvent attaqués en diffamation par les officiels concernés. Cette tendance concerne aussi les personnes appartenant à des minorités nationales. Le Comité consultatif considère que le gouvernement devrait intensifier ses efforts pour s'assurer que les autorités locales, régionales et nationales n'utilisent pas les textes de loi concernant la diffamation, la calomnie et d'autres méthodes pour poser des limites excessives à l'exercice de la liberté d'expression.

44. Le Comité consultatif regrette que, malgré des améliorations, le processus d'enregistrement des organisations non gouvernementales en Azerbaïdjan n'est toujours pas satisfaisant. Ce processus est largement décrit comme trop compliqué, lent et peu transparent. Le Comité consultatif a appris, notamment de représentants de la minorité krite, que certaines associations de protection des minorités se sont heurtées, elles aussi, à ces difficultés d'enregistrement. Le Comité consultatif se félicite donc du fait que le Parlement examine en ce moment un projet de loi sur

l'enregistrement des personnes morales par l'État. Le Comité consultatif est d'avis que ce projet de loi devrait être traité en priorité et qu'il devrait déboucher sur un processus d'enregistrement rapide, accessible et débarrassé des obstacles non justifiés. Les autorités devraient également veiller à ce que les demandes d'enregistrement en cours d'examen soumises conformément aux normes actuelles soient traitées sans délai et dans le plus grand respect des principes énoncés à l'article 7 de la Convention-cadre.

45. Le Comité consultatif croit comprendre que la législation azerbaïdjanaise garantit la liberté de réunion pacifique, mais il prend note également des rapports selon lesquels les autorités de certaines régions auraient montré des réserves quant à l'application de ce droit lorsqu'il s'agissait de débattre ou de distribuer des textes concernant la protection des minorités nationales, comme la Convention-cadre. Tout en étant conscient qu'il peut s'agir d'incidents isolés, le Comité consultatif estime que les autorités, y compris aux niveaux local et régional, devraient être formées et sensibilisées pour que de tels incidents ne se reproduisent pas à l'avenir. À cet égard, le Comité consultatif rappelle que si les droits énoncés à l'article 7 peuvent faire l'objet de certaines restrictions poursuivant un intérêt public spécifique, ces dernières ne doivent pas être disproportionnées et ne sauraient être invoquées pour supprimer les activités légitimes de promotion des droits des personnes appartenant aux minorités nationales (voir aussi les commentaires relatifs aux articles 21 et 22 ci-après).

Article 8

46. Le Comité consultatif note que la Constitution de l'Azerbaïdjan garantit la liberté de religion, et que les représentants des plus grandes organisations religieuses indiquent que leurs droits sont respectés dans la pratique. Le principal changement dans ce domaine est le ré-enregistrement des communautés religieuses qui a commencé en 2001. Le Comité consultatif encourage le Comité d'État chargé des relations avec les associations religieuses à veiller à ce que le processus d'enregistrement se poursuive sur la base de critères objectifs et sans intervention indue de la part de l'État.

47. Le Comité consultatif note qu'il y a eu une baisse significative du nombre de communautés religieuses. Il se félicite néanmoins du fait que des communautés religieuses non enregistrées sont légalement autorisées à maintenir leur activité en Azerbaïdjan. Cependant, le Comité consultatif regrette que, dans certaines régions, l'on ait empêché certaines de ces communautés non enregistrées de se réunir comme elles en avaient le droit, et encourage les autorités à poursuivre leurs efforts pour éviter de tels incidents.

48. Le Comité consultatif considère que la formulation très large de l'article 22 de la Loi de 1992 sur la liberté des croyances religieuses, stipulant que les associations religieuses ont le droit de « produire, importer et diffuser librement », seulement « après consentement de l'instance dirigeante correspondante », des ouvrages et autres documents d'information à caractère religieux pourrait donner lieu à des abus. Le Comité consultatif encourage donc les autorités à amender cette disposition dans le cadre de l'élaboration d'une nouvelle loi dans ce domaine, actuellement en cours. Entre-temps, le Comité consultatif encourage les autorités à appliquer cette disposition

avec précaution, afin de veiller à ce qu'elle n'entrave pas le droit des personnes appartenant à des minorités nationales à pratiquer leur religion.

Article 9

49. Le Comité consultatif note avec satisfaction que la radio et/ou les télévisions locales diffusent régulièrement des émissions dans certaines des langues minoritaires, dont l'avar, le géorgien, le kurde, le lezghi, le russe et le talish. Le Comité consultatif estime qu'il est important que de telles émissions soient maintenues et développées, ainsi que garanties par la législation pertinente.

50. Dans ce contexte, le Comité consultatif regrette vivement que, bien que la loi de 1999 sur les médias et le décret de 1992 sur les droits et les libertés des minorités nationales prévoient des émissions en langues minoritaires, la nouvelle loi sur la langue d'Etat de la République d'Azerbaïdjan, adoptée le 30 septembre 2002, prescrit dans son article 6, paragraphe 1, que « toutes les émissions de télévision et de radio diffusées sur le territoire de la République d'Azerbaïdjan sont dans la langue d'Etat, quel que soit le propriétaire de ces médias ». Cette disposition n'est pas encore appliquée en pratique puisque les émissions en langues minoritaires mentionnées plus haut continuent à être diffusées en Azerbaïdjan. Tout en reconnaissant qu'il est légitime d'introduire des mesures de promotion de la langue d'Etat également dans le domaine des médias, le Comité consultatif considère qu'une telle exclusion générale des langues minoritaires des émissions de radio et de télévision n'est pas compatible avec l'article 9 de la Convention-cadre.

51. Compte tenu de ce qui précède, le Comité consultatif prie instamment les autorités de l'Azerbaïdjan (dans le cadre d'une révision générale de ladite loi, proposée sur l'article 10) à modifier l'article 6 de la Loi sur la langue d'Etat afin de le rendre compatible avec les principes de la Convention-cadre. De plus, le Comité consultatif considère que la question de l'accès des personnes appartenant à des minorités nationales aux médias, y compris dans leur propre langue, devrait être traitée dans le cadre de la rédaction de la loi sur la protection des minorités nationales et de la nouvelle législation sur les médias de service public.

52. En ce qui concerne la presse écrite, le Comité consultatif salue l'existence d'un nombre de journaux en langues minoritaires, tout en notant que le manque de ressources financières constitue un grand obstacle dans ce domaine. Le Comité consultatif encourage les autorités à prendre des mesures supplémentaires pour soutenir ce secteur et note que certaines solutions sont envisagées dans l'article 9 du décret de 1992 du Président de l'Azerbaïdjan sur les droits et les libertés des minorités nationales. En outre, le Comité renvoie à son commentaire sur l'application de l'article 7 de la Convention-cadre, concernant la situation générale de la liberté d'expression en Azerbaïdjan.

Article 10

53. Le Comité consultatif note qu'en Azerbaïdjan, le statut de la langue d'Etat est réglementé et protégé de façon détaillée, tandis que les normes portant sur le statut et la protection des langues minoritaires sont peu nombreuses et d'une portée limitée. Tout en reconnaissant qu'il est légitime de vouloir protéger et promouvoir la langue

d'Etat, et tout en comprenant une telle attitude compte tenu de la situation de l'Azerbaïdjan, le Comité consultatif considère qu'il est important que la protection et la promotion de la langue d'Etat devraient entièrement respecter les principes contenus dans les articles 10, 11 et dans toutes les dispositions pertinentes de la Convention-cadre.

54. Le Comité consultatif regrette que la nouvelle loi sur la langue d'Etat ne tienne pas toujours compte de manière appropriée de ces principes. Par exemple, l'article 7, paragraphe 1 prévoit l'utilisation de la langue d'Etat dans toutes les prestations de services à l'exception des services destinés aux étrangers, et l'article 1, paragraphe 4 pourrait être interprété comme exigeant, entre autres, que tous les registres/documentations des organisations non gouvernementales devraient être tenus dans la langue d'Etat. Le Comité consultatif considère que ces formulations sont trop larges du point de vue du droit des personnes appartenant à des minorités à utiliser leur langue librement et sans entrave, en privé et en public, oralement et par écrit.

55. Compte tenu de ce qui précède, le Comité consultatif est d'avis que la loi sur la langue d'Etat devrait être révisée et qu'on devrait y apporter les amendements nécessaires pour la rendre compatible avec les dispositions pertinentes de la Convention-cadre (voir aussi les commentaires relatifs à l'article 9 ci-dessus). Il est important que ce travail soit fait en lien étroit avec la préparation, actuellement en cours, d'une loi sur la protection des minorités nationales, afin de veiller à ce que ces deux lois soient complémentaires.

56. Il apparaît qu'il n'existe pas de norme spécifique concernant le droit des minorités à utiliser leur langue dans leurs relations avec les autorités administratives. Selon les autorités, la langue russe est employée régulièrement dans ces contacts, et l'usage d'autres langues minoritaires est largement accepté dans certaines zones habitées par un nombre substantiel de personnes appartenant à des minorités nationales. Cependant, en l'absence de réglementation précise, les comportements varient dans la pratique pour ce qui est de l'acceptation de la documentation en langues minoritaires par les autorités administratives au niveau central. Ainsi, tandis que le Bureau du Médiateur affirme accepter également les communications en langues minoritaires, le Comité d'Etat chargé des relations avec les associations religieuses indique qu'il n'accepte que les demandes d'enregistrement de communautés religieuses rédigées en langue azerbaïdjanaise.

57. Selon le Comité consultatif, les autorités devraient clarifier la situation afin de mettre en place les conditions permettant l'utilisation des langues minoritaires dans les contacts avec l'administration partout où les critères établis par l'article 10, paragraphe 2 de la Convention-cadre sont remplis. Le Comité consultatif considère que cette possibilité ne devrait pas être simplement laissée à la discrétion des autorités concernées. Le Comité consultatif estime donc que l'Azerbaïdjan devrait introduire, après consultation avec les minorités nationales concernées, des normes précisant dans quelles conditions ce droit s'exerce, et encourage les autorités à traiter ce problème dans le contexte de la rédaction de la loi sur la protection des minorités nationales.

Article 11

58. Le Comité consultatif note que l'article 8 de la Loi sur la langue d'Etat prescrit que les noms des citoyens de l'Azerbaïdjan sont écrits dans la langue d'Etat. Tout en reconnaissant que les autorités azerbaïdjanaises peuvent utiliser, en accord avec l'article 11 de la Convention-cadre, l'alphabet latin pour écrire le nom des personnes appartenant à des minorités nationales, le Comité consultatif s'attend à ce que le droit à la reconnaissance officielle du nom dans les langues minoritaires soit entièrement respecté dans ce contexte.

59. Le Comité consultatif note que la loi sur la langue d'Etat, dans son article 7, n'envisage l'usage d'une langue minoritaire (en plus de la langue d'Etat) dans les publicités et les annonces qu'en « cas de nécessité ». Selon la façon dont on interprète le terme « nécessité », cette clause pourrait empêcher dans certaines circonstances une personne appartenant à une minorité nationale de présenter à la vue du public des enseignes et d'autres informations de caractère privé. Ceci ne serait pas compatible avec l'article 11 de la Convention-cadre. À cet égard, le Comité consultatif rappelle que l'expression « de caractère privé » utilisée dans cet article 11 renvoie à tous les documents non officiels, y compris par exemple les enseignes, les affiches ou les publicités pour des entreprises privées.

60. Au vu de ce qui précède, le Comité consultatif estime que l'Azerbaïdjan devrait accorder une attention particulière aux garanties contenues dans l'article 11 de la Convention-cadre lors de la révision proposée de la loi sur la langue d'Etat et de la rédaction d'une loi sur la protection des minorités nationales, afin de garantir l'entière application de la Convention-cadre. Le Comité consultatif souligne aussi l'importance de veiller à la mise en œuvre des normes concernant les enseignes et les affiches dans les langues minoritaires lors de la campagne électorale à venir.

Article 12

61. Le Comité soutient les initiatives internationales destinées à garantir que les manuels d'histoire et les autres documents pédagogiques n'encouragent pas des stéréotypes dévalorisants pour les minorités nationales, et considère que les résultats de telles initiatives devraient être pris en compte par les autorités azerbaïdjanaises dans leurs efforts pour atteindre ce but.

62. Le Comité consultatif note que le manque de manuels et de professeurs constitue un obstacle à l'enseignement de beaucoup des langues minoritaires en Azerbaïdjan. Par exemple, des soucis ont été formulés quant à l'insuffisance de professeurs kurdes et de manuels actualisés en langues lesghi, talish et tat, insuffisance ne permettant pas que l'enseignement se déroule correctement pour les minorités concernées. Le Comité consultatif salue le fait que les autorités, tout en mettant en avant des contraintes économiques, reconnaissent qu'il y a des lacunes dans ce domaine. Le Comité consultatif suggère au gouvernement de surveiller constamment ce problème afin de trouver une solution à toute insuffisance.

63. Le Comité consultatif note que l'Azerbaïdjan introduit actuellement des réformes portant sur le rôle de la langue azerbaïdjanaise dans l'enseignement. Tout en considérant comme pleinement légitime le but de promouvoir la langue azerbaïdjanaise dans ce domaine, le Comité consultatif souligne que ces réformes doivent être conçues, mises en œuvre et suivies avec précaution, pour ne pas entraver l'accès des personnes appartenant aux minorités nationales à tous les niveaux de l'enseignement. Le Comité consultatif note à cet égard que certains représentants de minorités nationales sont préoccupés par les exigences de plus en plus élevées concernant l'usage de la langue azerbaïdjanaise et de l'alphabet latin, notamment dans l'enseignement supérieur. Le Comité consultatif note que le niveau exigé a été relevé sans que les personnes appartenant à des minorités nationales aient reçu de préparation, de ressources ni de soutien adéquats et qu'une transition plus progressive aurait donc été préférable. Le Comité consultatif encourage les autorités à surveiller constamment ce problème en consultation avec les représentants des minorités nationales, et à introduire des amendements si nécessaire (voir aussi les commentaires relatifs à l'article 14 ci-dessous).

Article 13

64. Le Comité consultatif salue le fait que, selon certaines sources, après quelques contretemps, la question de l'enregistrement d'une école privée juive à Bakou a été réglée en 2003. Le Comité consultatif encourage les autorités à soutenir la création et le fonctionnement de telles écoles privées, sur la base de critères juridiques clairs et objectifs.

Article 14

65. Le Comité consultatif note qu'aux termes de l'article 45 de la Constitution de l'Azerbaïdjan, toute personne a le droit de recevoir une éducation dans sa langue maternelle. La possibilité d'un enseignement dans une langue minoritaire est aussi envisagée en termes généraux dans l'article 6 de la loi de 1992 sur l'éducation.

66. Le Comité consultatif regrette cependant que les garanties juridiques assurant aux personnes appartenant à des minorités nationales un enseignement dans leur langue aient été récemment réduites. Aux termes de l'article 3 de la loi de 1992 sur la langue d'Etat, les minorités nationales vivant de façon compacte en Azerbaïdjan avaient droit à des écoles, des classes ou des groupes séparés dans leur langue, tandis que l'article 5 de la nouvelle loi sur la langue d'Etat (2002) prescrit seulement que les établissements d'enseignement qui emploient d'autres langues que l'azerbaïdjanais fonctionnent « en accord avec la législation » sans prévoir de garanties à cet égard.

67. Le Comité consultatif prie instamment les autorités de faire en sorte que les garanties nécessaires soient comprises dans la nouvelle loi sur l'éducation. Cette question devrait également être prise en compte lors de la révision, proposée plus haut, de la Loi sur la langue d'Etat et lors de la préparation d'une nouvelle loi sur la protection des minorités nationales. La finalité serait de fournir un cadre juridique précis et des garanties plus détaillées à la mise en œuvre des droits énoncés dans l'article 14 de la Convention-cadre. En l'absence de garanties supplémentaires, le statut légal des langues minoritaires dans le système éducatif reste relativement faible.

68. Le Comité consultatif note qu'une réforme du système éducatif est en cours et que cette réforme va affecter l'application de l'article 14 de la Convention-cadre en Azerbaïdjan. Le Comité consultatif note qu'il existe en Azerbaïdjan un grand réseau d'établissements de différents niveaux où l'enseignement se fait en russe. Le russe est souvent choisi comme langue d'instruction non seulement par les personnes appartenant à la minorité russe, mais aussi par des personnes appartenant à d'autres minorités nationales. Le Comité consultatif note qu'un tel système demande à être réformé, compte tenu entre autres de la demande accrue en enseignement dans la langue azerbaïdjanaise.

69. Le Comité consultatif note que beaucoup d'éléments de la réforme, comme l'enseignement obligatoire de l'azerbaïdjanais dans les écoles avec instruction en langues minoritaires et la promotion de l'éducation bilingue, sont comme tels entièrement acceptables du point de vue de l'article 14 de la Convention-cadre. Cependant, le Comité consultatif souligne qu'il convient de mener cette réforme avec précaution et progressivement afin d'éviter aux personnes concernées des difficultés inutiles et de manière à garantir aux personnes appartenant aux minorités nationales des possibilités adéquates d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue (voir aussi les commentaires relatifs à l'article 12 ci-dessus).

70. Le Comité consultatif salue l'existence d'établissements, outre ceux dispensant l'éducation en langue russe et/ou azerbaïdjanaise, qui dispensent tout ou partie des cours en langue géorgienne.

71. En ce qui concerne les autres langues minoritaires, le principe général est que les élèves peuvent apprendre leur langue à raison de deux heures de cours par semaine pendant les quatre premières années d'école. Le Comité consultatif salue l'existence de cet enseignement, qui selon certaines sources couvrirait aussi les minorités peu nombreuses comme les Khynalygs, et prie instamment le gouvernement de s'assurer de son organisation régulière dans différentes parties du pays, en tenant compte de la demande. Il note également qu'il convient d'accorder une attention spécifique à la situation particulièrement délicate des minorités dispersées sur tout le territoire, comme les Tatars.

72. Cependant, le Comité consultatif considère que la portée et le volume de cet enseignement, lorsqu'il est disponible, sont limités du point de vue de l'article 14 de la Convention-cadre. Tout en reconnaissant les contraintes économiques existantes, le Comité consultatif est d'avis que les autorités devraient envisager d'augmenter le volume de cet enseignement et de le prolonger au-delà de la quatrième année d'école primaire, en tenant compte de la demande existante.

Article 15

73. Le Comité consultatif note qu'un Conseil pour les minorités nationales a été créé en 1993. Présidé par le Conseiller d'État sur la police nationale, il fonctionne comme un organe consultatif entre les autorités et les minorités nationales. Cependant, cet organe n'a pas été appelé à se réunir ces dernières années, et ne constitue pas à

présent un forum permettant des consultations et des dialogues réguliers et fréquents sur les questions concernant les minorités nationales.

74. Le Comité consultatif estime donc que les méthodes de travail de cet organisme devraient être révisées, ou qu'il faudrait créer un nouvel organisme afin de promouvoir la consultation et le dialogue dans ce domaine. On pourrait aussi envisager des initiatives similaires aux niveaux local et régional, où l'on constate le besoin d'un dialogue plus ouvert et constructif sur les questions de protection des minorités. Le Comité consultatif est d'avis que ces questions méritent une attention particulière dans le cadre de la rédaction de la loi sur la protection des minorités nationales.

75. Le Comité consultatif souligne également l'importance d'impliquer les représentants des minorités nationales dans les décisions en matière religieuse et encourage vivement le Comité d'État chargé des relations avec les associations religieuses à accorder une attention particulière à cette question dans le cadre de ses activités.

76. Le Comité consultatif rappelle que les formes de gouvernement locales ou décentralisées sont souvent un facteur important pour permettre aux personnes appartenant aux minorités nationales de participer effectivement à la prise de décisions. Cette question est également pertinente pour l'Azerbaïdjan, où un certain nombre de minorités vivent de manière compacte dans certaines parties du pays. Beaucoup d'entre elles se concentrent dans certaines zones du nord de l'Azerbaïdjan, comme les Lezghis à Gusar et à Khacmaz et les Avars dans les régions de Zakataly et Balakan, alors que d'autres minorités vivent de façon compacte dans d'autres zones, comme les Talishs à Lenkaran et ailleurs dans le sud.

77. Malgré certains efforts en matière de législation, l'Azerbaïdjan a été critiqué par les organes compétents du Conseil de l'Europe pour ses progrès limités dans le développement de l'autonomie locale, et parce qu'il n'a mis au point aucune véritable stratégie de décentralisation. Le Comité relève en particulier la tendance, dans la législation concernée et dans les déclarations de certains officiels, à considérer les municipalités comme une partie du secteur non gouvernemental plutôt que du système d'administration publique. Le Comité consultatif est convaincu que des progrès dans ce domaine favoriseraient l'application de l'article 15 de la Convention-cadre et encourage vivement les autorités à accentuer leurs efforts dans ce sens, en tenant compte des recommandations du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe et d'autres organismes compétents.

78. Le Comité consultatif salue le fait que l'Azerbaïdjan ait remplacé les permis de résidence (propiska) hérités de l'époque soviétique par un système d'enregistrement de résidence, sachant que les personnes appartenant aux minorités nationales étaient souvent particulièrement vulnérables aux problèmes posés par l'ancien système. Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer de surveiller les pratiques dans ce domaine pour s'assurer qu'il ne reste aucune trace de l'ancien système, et que la question de la résidence n'entrave pas l'exercice des droits des personnes appartenant aux minorités nationales dans des secteurs comme l'emploi, l'éducation ou la santé.

79. Le Comité consultatif reconnaît qu'il est légitime d'exiger une certaine maîtrise de la langue azerbaïdjanaise dans certains types d'emplois mais note que cela peut poser problème pour les personnes appartenant aux minorités nationales qui cherchent du travail. Le Comité consultatif est néanmoins préoccupé par l'actuelle législation linguistique de l'Azerbaïdjan, car certaines dispositions, selon la façon dont on les interprète, pourraient rendre ces exigences trop étendues et entraîner des difficultés non justifiées quant à l'application de l'article 15. Par exemple, une disposition de la loi sur la langue d'Etat prévoit l'usage général de la langue azerbaïdjanaise dans la prestation de services (voir commentaires relatif à l'article 10 ci-dessus). Il est important de limiter soigneusement l'application d'exigences de ce type aux situations où il y a une nécessité de protéger spécifiquement un intérêt public.

Article 16

80. Le Comité consultatif note que le conflit du Haut-Karabakh a fortement modifié la composition de la population dans certaines zones habitées par des personnes appartenant à des minorités nationales. Le Comité consultatif exprime l'espoir qu'une issue pacifique au conflit sera trouvée et qu'un processus durable de retours volontaires pourra être enclenché (voir aussi les Remarques générales ci-dessus).

Article 17

81. Le Comité consultatif note que le droit des personnes appartenant à des minorités nationales à établir librement et pacifiquement des contacts au-delà des frontières est particulièrement important pour un certain nombre de minorités nationales en Azerbaïdjan. À cet égard, le Comité consultatif encourage les autorités concernées à poursuivre leurs efforts pour que les Lezghis puissent plus facilement maintenir de tels contacts. Il convient d'accorder une attention particulière aux Lezghis qui habitent la région de Khacmaz, dans deux villages situés sur le territoire de la Fédération de Russie.

82. Le Comité consultatif encourage également les autorités à prêter une grande attention à la situation particulièrement délicate des personnes appartenant à d'autres groupes résidant dans les régions frontalières, comme les Talishs.

83. Le Comité consultatif note l'existence de restrictions particulières au passage de la frontière avec l'Arménie, et espère que des solutions pourront être trouvées pour atténuer les limitations que cette situation entraîne quant au droit d'établir et de maintenir des contacts au-delà des frontières.

Article 18

84. Le Comité consultatif salue le fait que l'Azerbaïdjan soit partie à des accords bilatéraux concernant la protection des personnes appartenant à des minorités nationales et qu'il prévoit de conclure d'autres accords bilatéraux avec les pays de la région.

85. Le Comité consultatif note aussi la création du Comité d'État pour les Azerbaïdjanais de l'étranger. Le Comité consultatif espère que cet organisme conduira

ses activités en consultation bilatérale avec les pays concernés et conformément aux principes de bon voisinage, des relations amicales et de la coopération entre États.

Article 19

86. D'après les informations dont il dispose actuellement, le Comité consultatif considère que l'application de cet article ne donne lieu à aucune observation spécifique.

Articles 20 et 21

87. Le Comité consultatif renvoie à sa remarque générale sur le conflit du Haut-Karabakh, figurant au paragraphe 10 ci-dessus.

88. Le Comité consultatif note que l'instrument d'adhésion de l'Azerbaïdjan à la Convention-cadre comprend une déclaration soulignant l'intégrité territoriale et la souveraineté de l'Azerbaïdjan.⁶ Le Comité consultatif reconnaît l'importance de l'intégrité territoriale des États, et il est conscient des difficultés rencontrées par l'Azerbaïdjan dans ce domaine. Malgré ces difficultés, il est important de veiller à ce que les affirmations critiques en faveur d'une meilleure protection des minorités nationales ne soient pas automatiquement considérées comme impliquant un soutien au séparatisme ou une menace pour l'intégrité territoriale.

⁶ Déclaration contenue dans l'instrument d'adhésion déposé le 26 juin 2000 : « La République d'Azerbaïdjan, confirmant son adhésion aux valeurs universelles et respectant les droits de l'homme et les libertés fondamentales, déclare que la ratification de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la mise en œuvre de ses dispositions n'impliquent aucun droit de se livrer à une activité violant l'intégrité territoriale et la souveraineté ou la sécurité interne et internationale de la République d'Azerbaïdjan. »

IV. PRINCIPAUX CONSTATS ET COMMENTAIRES DU COMITÉ CONSULTATIF

89. Le Comité consultatif est d'avis que les principaux constats et commentaires ci-dessous pourraient contribuer à la poursuite du dialogue entre le gouvernement et les minorités nationales, dialogue auquel le Comité consultatif est prêt à contribuer.

Concernant les Remarques générales

90. Le Comité consultatif constate que le conflit du Haut-Karabakh a eu pour conséquence des centaines de milliers de réfugiés et de personnes déplacées sur le plan interne et qu'il a considérablement entravé les efforts de mise en œuvre de la Convention-cadre en Azerbaïdjan. Le Comité consultatif considère qu'une solution pacifique et durable devrait être trouvée au conflit existant et qu'il faudrait accélérer les efforts pour atteindre ce but.

91. Le Comité consultatif *constate* que l'Azerbaïdjan est en train d'élaborer une nouvelle législation qui aura sans doute une importance capitale pour l'application de la Convention-cadre et *considère* que la rédaction d'une loi sur la protection des minorités nationales devrait être considérée comme une priorité.

Concernant l'article 3

92. Le Comité consultatif *constate* que les autorités semblent privilégier une approche souple du champ d'application personnel de la Convention-cadre, et *considère* que cette attitude positive devrait se refléter dans toute pratique et dans toute nouvelle législation pertinente.

93. Le Comité consultatif *constate* que l'Azerbaïdjan collecte des données sur l'appartenance ethnique dans certaines situations et que le dernier recensement comprenait apparemment une question obligatoire sur l'origine ethnique des individus. Le Comité consultatif *considère* que la réponse à cette question devrait avoir un caractère facultatif.

94. Le Comité consultatif *constate* que les passeports internes hérités de l'époque soviétique comprennent toujours une rubrique obligatoire sur l'origine ethnique, ce qui n'est pas compatible avec l'article 3 de la Convention-cadre, et que ces passeports sont encore largement utilisés en Azerbaïdjan. Le Comité consultatif *considère* que le remplacement actuellement en cours de ces passeports par de nouvelles cartes d'identité devrait se dérouler de façon résolue et de façon accessible.

Concernant l'article 4

95. Le Comité consultatif *constate* qu'il n'existe aucune disposition détaillée et complète de droit civil et/ou administratif portant sur la discrimination dans certains domaines pertinents, et *considère* que l'Azerbaïdjan devrait développer une telle législation afin de garantir aux individus une véritable protection contre la discrimination, par les organismes publics aussi bien que privés.

96. Le Comité consultatif constate que des sources crédibles font état de manifestations de discrimination et d'hostilité interethnique. Le Comité consultatif considère qu'il est impératif d'intensifier le suivi des évolutions dans ce domaine et de mieux sensibiliser les autorités concernées ainsi que l'ensemble de la population.

97. Le Comité consultatif *constate* que les difficultés socio-économiques touchent en particulier les réfugiés, les personnes déplacées sur le plan interne et les Meskhètes, mais qu'en l'absence de données précises, il est difficile d'apprécier si les personnes appartenant aux minorités nationales sont globalement touchées de manière disproportionnée par ces difficultés. Le Comité consultatif *considère* qu'il est nécessaire de collecter des données supplémentaires pour améliorer la capacité de l'État à cibler, appliquer et suivre des mesures destinées à garantir l'égalité pleine et effective en faveur des personnes appartenant aux minorités nationales.

Concernant l'article 5

98. Le Comité consultatif *constate* que les associations culturelles de minorités nationales déclarent manquer d'aides publiques directes pour leurs activités culturelles et *considère* que les autorités devraient réfléchir à ce problème afin de créer un programme d'aide, qui garantirait également la participation des représentants des minorités aux prises de décisions. En outre, le Comité consultatif *considère* qu'il est important de soutenir les initiatives destinées à protéger les langues des minorités nationales numériquement moins importantes.

99. Le Comité consultatif *constate* que les récents amendements à la loi sur les subventions pourraient affecter la faisabilité de plusieurs projets et programmes non gouvernementaux destinés à promouvoir les cultures des minorités nationales, et *considère* que les autorités devraient étudier l'impact de ces amendements.

100. Le Comité consultatif *constate* que le conflit du Haut-Karabakh a causé des dommages à des sites religieux et à d'autres composantes du patrimoine culturel et *considère* que tous les intéressés devraient s'attacher particulièrement à empêcher tout nouveau dommage.

Concernant l'article 6

101. Le Comité consultatif *constate* que, même si un esprit de tolérance et de dialogue interethnique prévaut généralement en Azerbaïdjan, certaines actions et déclarations ne reflètent pas les principes énoncés à l'article 6 de la Convention-cadre. Le Comité consultatif *considère* que l'attitude et les déclarations des autorités ainsi que les mesures prises, notamment celles relatives au maintien de l'ordre, sont essentielles afin de prévenir et de combattre de tels incidents, et que les médias ont un rôle particulièrement important à jouer quant au développement de la tolérance interethnique.

102. Le Comité consultatif *constate* que les enfants tchéchènes ont, selon certaines sources, eu de sérieux problèmes en ce qui concerne leur accès à l'éducation et *considère* que cette question mérite une attention accrue de la part des autorités concernées.

Concernant l'article 7

103. Le Comité consultatif *constate* que selon des rapports préoccupants, les médias qui critiquent les autorités sont souvent attaqués en diffamation par les officiels concernés, et que cette tendance concerne aussi les personnes appartenant à des minorités nationales. Le Comité consultatif *considère* que le gouvernement devrait accentuer ses efforts pour s'assurer que les autorités n'utilisent pas la législation sur la diffamation et la calomnie ou d'autres méthodes pour limiter abusivement l'exercice de la liberté d'expression.

104. Le Comité consultatif *constate* que le système d'enregistrement des organisations non gouvernementales en Azerbaïdjan présente encore des insuffisances et que cela a, entre autres, affecté les associations actives dans le domaine de la protection des minorités nationales. Le Comité consultatif *considère* que le projet de loi sur l'enregistrement des personnes morales par l'État devrait bénéficier d'une priorité accrue, afin de garantir une procédure d'enregistrement rapide, accessible et sans obstacles indus.

105. Le Comité consultatif *constate* que, dans certaines régions, les autorités ont, semble-t-il, accueilli avec réserve l'application du droit de réunion pacifique lorsqu'il s'agissait de l'examen et de la diffusion de textes contenant des normes pour la protection des minorités nationales. Le Comité consultatif *considère* que les autorités devraient être informées et formées pour éviter ce genre de difficultés à l'avenir.

Concernant l'article 8

106. Le Comité consultatif *constate* que la procédure de ré-enregistrement des communautés religieuses qui a été introduite dernièrement a parfois empêché les communautés religieuses non déclarées de se réunir comme elles en avaient le droit. Le Comité consultatif *considère* que les autorités devraient veiller à ce que le processus d'enregistrement se poursuive sur la base de critères objectifs et sans intervention indue dans les activités des communautés religieuses.

107. Le Comité consultatif *constate* que, dans la loi sur la liberté de religion, la formulation trop large de certaines exigences portant sur les documents d'information à caractère religieux pourrait donner lieu à des abus. Le Comité consultatif *considère* que cette question devrait être examinée dans le cadre de la rédaction, actuellement en cours, d'une nouvelle loi dans ce domaine.

Concernant l'article 9

108. Le Comité consultatif *constate* que l'exclusion générale des langues minoritaires dans les émissions de radio et de télévision, prévue par l'article 6 de la nouvelle loi sur la langue d'Etat, n'est pas compatible avec l'article 9 de la Convention-cadre et *considère* que cet article devrait être amendé.

Concernant l'article 10

109. Le Comité consultatif constate que la nouvelle loi sur la langue d'Etat ne tient pas toujours suffisamment compte des principes énoncés dans la Convention-cadre,

notamment le droit des personnes appartenant à une minorité nationale d'utiliser leur langue minoritaire librement et sans entrave, en privé comme en public, oralement et par écrit. Le Comité consultatif considère que la loi sur la langue d'Etat devrait être révisée et qu'on devrait y apporter les amendements nécessaires.

110. Le Comité consultatif constate qu'il n'existe apparemment aucune norme spécifique concernant le droit des minorités d'utiliser leur langue dans leurs rapports avec les autorités administratives, et considère que des normes précisant les conditions d'exercice de ce droit devraient être introduites.

Concernant l'article 11

111. Le Comité consultatif *constate* que la nouvelle loi sur la langue d'Etat prescrit que les noms des citoyens de l'Azerbaïdjan sont écrits dans la langue d'Etat et que cette loi contient des dispositions sur les publicités et les annonces qui pourraient donner lieu à des interprétations non compatibles avec l'article 11 de la Convention-cadre. Le Comité consultatif *considère* que l'Azerbaïdjan devrait accorder une attention particulière aux garanties prévues à l'article 11 de la Convention-cadre lors de la révision, comme il est proposé, de la loi sur la langue d'Etat et de l'élaboration d'une nouvelle loi sur la protection des minorités nationales.

Concernant l'article 12

112. Le Comité consultatif constate que d'importantes initiatives internationales visent la révision des manuels d'histoire et autres documents pédagogiques de manière à ce qu'ils ne véhiculent pas des stéréotypes négatifs sur les minorités nationales, et considère que les résultats de telles initiatives devraient être pris en compte par les autorités azerbaïdjanaises dans leurs efforts pour atteindre ce but.

113. Le Comité consultatif *constate* que l'insuffisance de manuels et de professeurs constitue un obstacle à l'enseignement de beaucoup de langues minoritaires en Azerbaïdjan et *considère* que le gouvernement devrait assurer un suivi constant de cette question afin de remédier aux éventuelles insuffisances.

114. Le Comité consultatif *constate* que l'Azerbaïdjan est en train d'introduire une réforme portant sur le rôle de l'azerbaïdjanais dans l'enseignement et que, d'après différentes sources, certains aspects de cette réforme ont été introduits sans préparation, ressources ni soutien adéquats pour les personnes appartenant à des minorités nationales. Le Comité consultatif *considère* que les autorités devraient suivre en permanence la question en consultation avec des représentants des minorités nationales, et introduire des amendements si nécessaire.

Concernant l'article 14

115. Le Comité consultatif constate que les garanties légales assurant aux personnes appartenant aux minorités nationales un enseignement de ou dans leur langue ont été récemment réduites et considère que les autorités devraient aborder cette question dans la nouvelle législation en cours de rédaction dans ce domaine.

116. Le Comité consultatif constate que la réforme du système éducatif actuellement en cours va affecter l'application de l'article 14 en Azerbaïdjan et considère que cette réforme doit être mise en œuvre avec précaution, de manière à garantir aux personnes appartenant aux minorités nationales des possibilités adéquates d'apprendre leur langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue.

117. Le Comité consultatif *constate* que l'étendue et le volume de l'enseignement dans les langues minoritaires autres que le russe et le géorgien sont limités par rapport aux critères de l'article 14 de la Convention-cadre. Le Comité consultatif *considère* que les autorités devraient envisager d'augmenter l'étendue et le volume de cet enseignement.

Concernant l'article 15

118. Le Comité consultatif constate que le Conseil pour les minorités nationales ne constitue pas à présent un forum permettant des consultations et des dialogues réguliers et systématiques sur les questions concernant les minorités. Le Comité consultatif considère que les méthodes de travail de cet organisme devraient être revues ou qu'il faudrait créer un nouvel organisme afin de promouvoir ce type de consultations. Les consultations sont également importantes aux niveaux local et régional et dans les prises de décisions en matière religieuse.

119. Le Comité consultatif constate que l'Azerbaïdjan est critiqué pour ses progrès limités dans le développement de l'autonomie locale et considère que les autorités devraient intensifier leurs efforts dans ce domaine.

120. Le Comité consultatif constate que l'Azerbaïdjan a remplacé le système des permis de résidence hérités de l'époque soviétique par un système d'enregistrement de résidence et considère que les autorités devraient continuer de surveiller les pratiques dans ce domaine pour s'assurer ce que les personnes appartenant aux minorités nationales puissent exercer leurs droits sans obstacle.

121. Le Comité consultatif *constate* que l'actuelle législation sur la langue comprend des dispositions qui, suivant la façon de les interpréter, pourraient rendre excessifs les critères linguistiques requis pour accéder à l'emploi et *considère* que l'application de ces critères devrait être strictement limitée aux situations où ils sont nécessaires pour protéger un intérêt public spécifique.

Concernant l'article 16

122. Le Comité consultatif constate que le conflit du Haut-Karabakh a fortement modifié la composition de la population dans certaines zones habitées par des personnes appartenant à des minorités et considère qu'il est nécessaire de trouver une solution pacifique à ce conflit, ouvrant la voie à un processus durable de retours volontaires.

Concernant l'article 17

123. Le Comité consultatif *constate* que le droit des personnes appartenant à des minorités nationales à établir librement et pacifiquement des contacts au-delà des

frontières est particulièrement important pour un certain nombre de minorités en Azerbaïdjan et *considère* que les autorités devraient poursuivre leurs efforts pour améliorer les possibilités d'entretenir de tels contacts.

Concernant les articles 20 et 21

124. Le Comité consultatif constate que l'instrument d'adhésion de l'Azerbaïdjan à la Convention-cadre comprenait une déclaration soulignant l'intégrité territoriale et la souveraineté du pays. Le Comité consultatif considère qu'il est important de veiller à ce que les déclarations en faveur d'une meilleure protection des minorités ne soient pas automatiquement considérées comme un soutien au séparatisme ou une menace contre l'intégrité territoriale de l'Azerbaïdjan.

V. REMARQUES CONCLUSIVES

125. Le Comité consultatif estime que les remarques conclusives ci-dessous reflètent l'essentiel du présent avis et que, de ce fait, elles pourraient servir de base pour les conclusions et recommandations correspondantes qui seront adoptées par le Comité des Ministres.

126. En ce qui concerne la mise en œuvre de la Convention-cadre, le Comité consultatif considère que l'Azerbaïdjan a déployé des efforts particulièrement louables pour élargir le champ d'application personnel de la Convention-cadre à de nombreuses minorités nationales. Le Comité consultatif salue le fait que l'Azerbaïdjan reconnaisse l'importance de la protection et de la promotion des cultures des minorités nationales, ainsi que celle du long passé de diversité culturelle du pays.

127. Le Comité consultatif constate cependant que le conflit du Haut-Karabakh et ses conséquences ont considérablement entravé les efforts de mise en œuvre de la Convention-cadre. Malgré l'esprit général de tolérance qui prévaut en Azerbaïdjan, l'occupation prolongée de larges zones de son territoire et le déplacement d'un grand nombre de personnes ont causé des tensions qui ont donné lieu à des manifestations d'intolérance préoccupantes. Le Comité consultatif se joint à tous ceux qui expriment leur espoir de voir ce conflit se résoudre de façon pacifique et durable et qui souhaitent que l'on accélère les efforts dans ce sens. Le Comité consultatif exprime l'espoir que la solution au conflit va respecter les droits de toutes les personnes concernées, conformément à l'intégrité territoriale du pays et aux autres principes du droit international.

128. Le Comité consultatif considère qu'il est également important pour les personnes appartenant aux minorités nationales que les autorités traitent en priorité certaines questions liées aux droits fondamentaux qui affectent aussi la protection des minorités nationales, y compris s'agissant de la liberté d'expression et de la procédure d'enregistrement des ONG.

129. Malgré un certain nombre d'initiatives législatives positives, la législation destinée à mettre en œuvre la Convention-cadre présente un certain nombre d'insuffisances. Dans le but légitime de promouvoir la langue d'Etat, l'Azerbaïdjan a adopté en 2002 une loi sur la langue d'Etat qui, malheureusement, porte diminution de certaines garanties légales destinées à protéger les minorités nationales. Elle met par exemple en danger des pratiques louables en matière de médias électroniques. Le Comité consultatif est d'avis que cette loi devrait être amendée pour la rendre compatible avec la Convention-cadre.

130. En outre, il est nécessaire que la loi sur la langue d'Etat s'accompagne de meilleures garanties légales quant à la protection des minorités nationales dans des domaines comme l'enseignement des ou dans les langues minoritaires et l'usage des ces langues dans les relations avec les autorités administratives, en vue de renforcer et d'étendre les pratiques positives qui existent déjà. Le Comité consultatif espère qu'une nouvelle loi sur la protection des minorités nationales sera adoptée dans un futur très proche et que cela fournira les garanties nécessaires à la mise en œuvre des normes des langues minoritaires concernées.

131. Le Comité consultatif est d'avis que l'Azerbaïdjan devrait développer davantage les structures de consultation des représentants des minorités nationales afin d'améliorer leur participation aux prises de décisions.