



Strasbourg, le 3 septembre 2013

Public
ACFC/OP/III(2012)005

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

Troisième Avis sur l'Azerbaïdjan, adopté le 10 octobre 2012

RÉSUMÉ

La société azerbaïdjanaise se caractérise par une attitude généralement ouverte vis-à-vis de la diversité, et ses différents groupes ethniques entretiennent de bonnes relations. La plupart des personnes appartenant à des minorités nationales affirment ne se sentir ni exclues ni victimes de discrimination du fait de leur appartenance ethnique et les minorités restent très représentées dans la fonction publique, notamment dans les municipalités. Les associations de minorités nationales organisent diverses manifestations culturelles ; quelques cours de langues minoritaires continuent d'être proposés, avant tout à l'école primaire, dans les régions de forte implantation de minorités nationales.

Le cadre législatif concernant les minorités nationales reste cependant flou, et la Convention-cadre ainsi que ses dispositions applicables sont mal comprises des instances gouvernementales et de la société dans son ensemble. L'octroi d'aides aux associations de minorités nationales n'est pas soumis à des procédures et à des critères précis et seuls quelques centres culturels disposent de locaux adéquats. Malgré les témoignages persistants faisant état de comportements discriminatoires contre des personnes appartenant à certaines minorités, il est très rare que des allégations de discrimination soient portées à l'attention de la justice ou du Bureau du Médiateur. Les poursuites et condamnations pénales ciblées de personnes engagées en faveur des droits de l'homme, et notamment des droits des minorités, ont un effet décourageant sur la liberté d'expression. De fortes présomptions laissent penser que les personnes actives dans la défense des droits de l'homme, dont les droits des minorités, sont visées par des poursuites pénales et accusées – entre autres – de déloyauté parce qu'elles cherchent à exprimer leur identité minoritaire et à exercer leurs droits. L'accès des minorités à leurs droits est encore limité par un discours public négatif contre certaines d'entre elles. Aucun véritable mécanisme de consultation n'est en place pour permettre aux communautés minoritaires, dans la capitale comme dans les régions, de faire connaître leurs préoccupations aux différents ministères concernés.

Questions nécessitant une action immédiate

- **Prendre toutes les mesures nécessaires pour mieux faire connaître les droits et les garanties inscrits dans la Convention-cadre et pour assurer aux personnes défendant ces droits un environnement sûr, y compris en leur garantissant la liberté d'expression.**
- **Combattre énergiquement les manifestations d'intolérance, les préjugés et les accusations de déloyauté contre les personnes appartenant à des minorités, y compris dans les déclarations publiques.**
- **Veiller à mettre en place un mécanisme de consultation institutionnalisé, non limité au domaine culturel, visant à favoriser la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales aux décisions sur tous les sujets qui les touchent au niveau régional et national.**

TABLE DES MATIÈRES

I. PRINCIPAUX CONSTATS	5
Procédure de suivi	5
Aperçu général de la mise en œuvre de la Convention-cadre au terme des deux premiers cycles de suivi.....	5
Cadre législatif et institutionnel	6
Egalité pleine et effective	6
Soutien aux cultures minoritaires	7
Protection contre la discrimination et lutte contre l'intolérance	7
Liberté d'expression et de réunion	7
Médias et droits linguistiques	7
Education	8
Participation effective.....	8
II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE	9
Article 3 de la Convention-cadre	9
Article 4 de la Convention-cadre	10
Article 5 de la Convention-cadre	14
Article 6 de la Convention-cadre	16
Article 7 de la Convention-cadre	18
Article 8 de la Convention-cadre	22
Article 9 de la Convention-cadre	23
Article 10 de la Convention-cadre	25
Article 11 de la Convention-cadre	26
Article 12 de la Convention-cadre	27
Article 13 de la Convention-cadre	29
Article 14 de la Convention-cadre	30
Article 15 de la Convention-cadre	31
Article 16 de la Convention-cadre	33
Article 17 de la Convention-cadre	34
Article 18 de la Convention-cadre	34
III. CONCLUSIONS	36
Évolutions positives au terme des deux cycles de suivi	36
Sujets de préoccupation au terme des deux cycles de suivi.....	36
Questions nécessitant une action immédiate	37
Autres recommandations	38

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

TROISIÈME AVIS SUR L'AZERBAÏDJAN

1. Le Comité consultatif a adopté le présent Avis sur l'Azerbaïdjan conformément à l'article 26, paragraphe 1 de la Convention-cadre et à la Règle 23 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres. Les constats reposent sur les informations contenues dans le Rapport étatique, reçu le 21 novembre 2011, et sur les informations écrites émanant d'autres sources, ainsi que sur les informations obtenues par le Comité consultatif auprès du gouvernement et des organisations non gouvernementales au cours de la visite qu'il a effectuée à Bakou et dans différentes régions d'Azerbaïdjan (Kouba, Koussar, Khachmaz) du 9 au 12 juillet 2012.
2. Le chapitre I ci-après présente les principaux constats du Comité consultatif sur les questions essentielles relatives à la mise en œuvre de la Convention-cadre en Azerbaïdjan. Ces constats reflètent ceux plus détaillés, article par article, figurant au chapitre II, lequel porte sur les dispositions de la Convention-cadre au sujet desquelles le Comité consultatif a des questions de fond à soulever.
3. Ces deux sections font fréquemment référence aux suites données aux constats établis au titre du suivi de la Convention-cadre dans le premier et le deuxième Avis du Comité consultatif sur l'Azerbaïdjan, qui ont été adoptés respectivement le 22 mai 2003 et le 9 novembre 2007, et dans les résolutions correspondantes du Comité des Ministres, adoptées le 13 juillet 2004 et le 10 décembre 2008.
4. Les remarques conclusives, figurant au chapitre III pourraient servir de base aux prochaines Conclusions et Recommandations du Comité des Ministres relatives à l'Azerbaïdjan.
5. Le Comité consultatif se réjouit de poursuivre le dialogue avec les autorités de l'Azerbaïdjan et avec les représentants des minorités nationales et autres acteurs de la mise en œuvre de la Convention-cadre. Il encourage vivement les autorités à publier le présent Avis dès sa réception, afin de promouvoir un processus transparent associant tous les intéressés. Le Comité consultatif attire aussi l'attention des Etats Parties sur le fait que, le 16 avril 2009, le Comité des Ministres a adopté de nouvelles règles pour la publication des Avis du Comité consultatif et d'autres documents de suivi, afin d'améliorer la transparence et de permettre le partage d'information entre toutes les parties concernées, à un stade précoce, sur les constats et conclusions de la procédure de suivi (voir la Résolution CM/Res(2009)3 portant modification de la Résolution (97) 10 relative au mécanisme de suivi prévu aux articles 24-26 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales).

I. PRINCIPAUX CONSTATS

Procédure de suivi

6. L'Azerbaïdjan continue d'aborder la procédure de suivi de la Convention-cadre dans un esprit de coopération. Les autorités se sont montrées souples, constructives et obligeantes pour l'organisation de la troisième visite sur place, qui a été l'occasion de rencontres intéressantes dans la capitale et en dehors. Cependant, le Comité consultatif regrette vivement que son deuxième Avis n'ait été traduit ni en azerbaïdjanais ni dans aucune langue minoritaire et qu'aucun séminaire de suivi n'ait été organisé pour en diffuser les conclusions. Le Comité consultatif se félicite que de hauts responsables se soient engagés au cours de la visite à assurer en temps utile la traduction du troisième Avis en azerbaïdjanais.

7. Le Comité consultatif constate avec préoccupation que la Convention-cadre et les résultats des précédents cycles de suivi ne sont connus que de façon superficielle dans la société, communautés minoritaires comprises, ainsi qu'au sein des instances gouvernementales concernées. Il s'inquiète particulièrement du fait que seules quelques recommandations du deuxième cycle de suivi semblent avoir été mises en œuvre. En outre, les autorités régionales et les représentants de la société civile ont été très peu consultés pour la rédaction du troisième rapport étatique et y ont très peu participé.

8. Le Comité consultatif prend acte du fait que, comme pour les cycles de suivi précédents, il n'a pas été en mesure d'évaluer la mise en œuvre de la Convention-cadre dans les régions qui échappent au contrôle du gouvernement. Le conflit non résolu du Haut-Karabakh et l'occupation prolongée de certaines zones du territoire de l'Azerbaïdjan ont toujours un impact considérable sur la situation des personnes appartenant à des minorités nationales et gênent les efforts de mise en œuvre de la Convention-cadre dans ce pays. Le Comité consultatif remarque en outre que le conflit semble occuper une place prépondérante dans toutes les discussions portant sur la protection des minorités, parfois au détriment d'autres questions relatives à l'application des droits des minorités en Azerbaïdjan.

Aperçu général de la mise en œuvre de la Convention-cadre au terme des deux premiers cycles de suivi

9. Le Comité consultatif constate que la diversité est généralement appréciée en Azerbaïdjan et que les différents groupes ethniques du pays entretiennent globalement de bonnes relations. Au cours de sa visite, il a eu le sentiment que la plupart des personnes appartenant à des minorités nationales ne se sentaient ni exclues ni victimes de discrimination en raison de leur appartenance ethnique. Dans le même temps, le Comité consultatif a remarqué que toutes les questions relatives à la protection des minorités semblaient étroitement liées aux relations bilatérales avec les pays voisins. Tandis que certaines communautés minoritaires ne rencontrent pas d'obstacles et accèdent aisément à des aides de la part d'ambassades étrangères, d'autres communautés, du fait de relations diplomatiques délicates avec un pays auquel elles sont perçues comme liées, ne peuvent solliciter de l'aide ou exprimer leurs inquiétudes quant à la protection de leurs droits sans être soupçonnées de sentiments anti-gouvernement ou pro-étranger. Dans ce contexte, le Comité consultatif rappelle aux autorités qu'une telle dépendance à l'égard des relations bilatérales compromet le principe général d'égalité pleine et effective qui sous-tend la Convention-cadre. Son adoption vise précisément à faire passer la protection des minorités du contexte bilatéral à un système de suivi multilatéral et fondé sur les droits, ce qui suppose que les Etats membres intègrent les normes de la Convention à leur ordre juridique interne.

10. Le Comité consultatif constate en outre, avec inquiétude, que les organisations non gouvernementales actives dans la protection des droits de l'homme, dont les droits des minorités nationales, continuent de travailler dans un environnement très difficile, qui semble d'après de nombreux témoignages s'être encore détérioré depuis le dernier cycle de suivi. Certaines communautés minoritaires en particulier, comme celles d'origine arménienne, sont de plus la cible de déclarations publiques hostiles. Tout en ayant conscience des souffrances endurées par la population dans le contexte du conflit du Haut-Karabakh, le Comité consultatif note avec une vive inquiétude à quel point cette expérience a profondément marqué les esprits : il semble que tout événement négatif dans le pays soit publiquement présenté comme lié à une agression par des pays voisins. L'atmosphère semble particulièrement délétère pour les minorités associées à certains de ces pays.

11. Compte tenu de cette situation, le plein respect de la prééminence du droit et du droit à une procédure régulière garanti par la Constitution revêt une importance particulière, d'autant plus que les personnes qui défendent les droits de certaines minorités sont victimes de préjugés et généralement soupçonnées par les officiels et par une partie de la société de nourrir des sentiments hostiles au gouvernement. Le Comité consultatif est préoccupé, sur ce point, par les rapports alarmants émanant d'autres organisations actives dans le suivi des procédures judiciaires en Azerbaïdjan.

Cadre législatif et institutionnel

12. Le cadre juridique et institutionnel relatif à la protection des minorités n'a pas connu de changement notable depuis le dernier cycle de suivi. La plupart des dispositions pertinentes figurent dans la Constitution ou dans le décret présidentiel de 1992 sur les droits et les libertés des minorités nationales, et aucune initiative n'a été prise pour intégrer les normes de la Convention-cadre à la législation nationale. Enoncées en termes vagues, les garanties ne sont concrétisées par aucun mécanisme juridique ou procédural. Un Programme national d'action pour renforcer la protection effective des droits de l'homme, adopté en décembre 2011, mentionne la préservation et la valorisation du patrimoine culturel des minorités nationales. Cependant, aucune démarche concrète ne semble avoir été engagée pour le mettre en œuvre. Aucun progrès n'a été accompli dans l'élaboration d'une législation complète de lutte contre la discrimination.

Egalité pleine et effective

13. Les obstacles spécifiques rencontrés par les personnes appartenant aux minorités nationales dans l'accès aux droits ne font l'objet d'aucun suivi et, hormis lors du recensement, aucune donnée ou statistique pertinente n'est collectée à ce sujet. Le Comité consultatif regrette que les efforts de promotion de l'égalité des chances pour les personnes appartenant à des minorités nationales n'aient pas progressé, les mesures spéciales étant toujours considérées comme discriminatoires et donc contraires à la Constitution. De telles mesures ont pourtant été prises pour promouvoir les droits des personnes déplacées, y compris dans l'accès à l'emploi. Certaines populations minoritaires se heurtent encore à des obstacles et à des désavantages considérables dans l'accès à leurs droits. C'est le cas en particulier d'un nombre indéfini de personnes apatrides, notamment d'origine ethnique arménienne, ainsi que d'un groupe de personnes déplacées qui n'ont toujours pas réussi à obtenir de documents établissant leur statut.

Soutien aux cultures minoritaires

14. Les organisations de minorités nationales continuent d'organiser diverses activités culturelles, souvent avec le soutien d'ambassades ou d'organisations internationales. Bien que des aides puissent être fournies par les pouvoirs locaux ou par le ministère de la Culture pour des projets ponctuels, il n'existe pas de critères ni de procédures précis pour l'octroi d'aides publiques à de telles initiatives. Beaucoup de communautés minoritaires disent avoir besoin de financements à long terme et de locaux appropriés pour mener à bien des activités visant à préserver leur langue et leur culture, telles que les « écoles du dimanche ». Le fonds spécial créé par le Président pour soutenir les organisations non gouvernementales ne semble pas très connu des communautés minoritaires.

Protection contre la discrimination et lutte contre l'intolérance

15. La discrimination et l'intolérance ne sont généralement pas considérées comme sources d'inquiétude au sein de la société azerbaïdjanaise en général, communautés minoritaires comprises. Pourtant, des témoignages persistants font état de comportements discriminatoires et même de cas de discours de haine contre certains groupes. Le fait que seules de très rares allégations de discrimination aient été portées à l'attention des tribunaux ou du Bureau du Médiateur montre que les recours juridiques disponibles sont encore très peu connus et que la confiance envers leur indépendance et leur efficacité reste très limitée.

Liberté d'expression et de réunion

16. Les organisations qui défendent les droits des minorités nationales ou qui souhaitent diffuser des informations à leur sujet se heurtent encore à des difficultés pour organiser des réunions publiques, y compris au niveau local. Fait inquiétant, des procédures pénales ont été engagées contre des personnes actives dans la défense des droits des minorités, accusées d'avoir cherché à exercer des droits qui sont en fait expressément protégés par la Convention-cadre, dont la liberté d'expression. D'après plusieurs interlocuteurs, les personnes appartenant à certaines minorités nationales, lorsqu'elles cherchent à exercer et promouvoir leurs droits, sont communément considérées comme liées à un pays voisin et déloyales envers l'Azerbaïdjan. Les journalistes et les autres personnes exprimant des opinions critiques sont toujours la cible de poursuites pénales et même de violences ou de menaces de violence. Ces pratiques dissuadent les minorités nationales d'exercer leur droit de s'exprimer sur la protection des droits des minorités en Azerbaïdjan, y compris par le biais des médias. Enfin, des mesures énergiques doivent être prises pour veiller à ce que les personnes appartenant à une minorité nationale, quelle qu'elle soit, puissent exprimer et manifester librement leurs convictions religieuses, individuellement ou en commun avec d'autres.

Médias et droits linguistiques

17. Aucun changement n'est intervenu dans la législation en vigueur concernant les langues minoritaires à la radio et à la télévision. Aucune émission en langue minoritaire n'est diffusée à la radio ou à la télévision publique, à l'exception de quinze minutes d'actualités diffusées quotidiennement en russe. Les journaux et brochures en langues minoritaires n'auraient bénéficié d'aucune aide publique depuis 1997. La participation et la présence des minorités dans les médias sont limitées. Bien que des émissions culturelles ou musicales présentent parfois des spectacles en langues minoritaires, les questions importantes pour les minorités nationales, en particulier celles qui comptent peu de membres, sont très peu couvertes. Dans l'ensemble, l'environnement médiatique se caractérise par son manque de pluralisme. Selon les informations

recueillies, les sanctions judiciaires contre des journalistes et responsables de médias auraient tendance à s'intensifier, de sorte que l'autocensure règne de plus en plus, y compris parmi les professionnels des médias ayant des origines minoritaires.

18. Le cadre législatif impose toujours l'usage de la langue d'Etat pour toutes les communications avec l'administration et au sein de l'administration ; l'usage des langues minoritaires n'est prévu ni dans les relations administratives ni en matière de signalisation bilingue. Le russe peut toujours être utilisé à l'oral dans certaines régions, mais cela dépend de la bonne volonté et des compétences linguistiques du fonctionnaire concerné. Cependant, le Comité consultatif s'inquiète des témoignages de représentants d'autres minorités nationales, notamment celles qui comptent peu de membres, selon lesquels l'usage de leur langue serait de plus en plus découragé.

Education

19. Les personnes appartenant à des minorités nationales ont toujours droit, en principe, à deux heures hebdomadaires de cours de langue minoritaire à l'école primaire dans les régions où elles sont fortement implantées. Le lesghien continue d'être enseigné jusqu'en neuvième année dans sept établissements d'enseignement secondaire. Des représentants de communautés minoritaires signalent que les informations sur leur langue, leurs traditions et leur histoire spécifiques sont soit absentes des manuels soit limitées à des stéréotypes folkloriques, en partie à connotation négative. Ils expliquent en outre que les cours de langue minoritaire sont de plus en plus souvent annulés par manque d'enseignants qualifiés et de supports pédagogiques adéquats, notamment de manuels. Bien que les autorités poursuivent leurs efforts pour élaborer des manuels en langues minoritaires pour les petites classes, les possibilités pour les enseignants d'acquérir une formation professionnelle adéquate sont en recul, en raison notamment de la faiblesse de la demande.

Participation effective

20. Les personnes appartenant à des minorités nationales restent fortement représentées dans la fonction publique, y compris dans certaines instances élues. Cependant, des témoignages indiquent que les membres de minorités qui exercent des fonctions publiques hésitent à promouvoir les thèmes qui touchent particulièrement leur communauté car cette démarche, dans un contexte politique généralement restrictif, pourrait être perçue comme un signe de déloyauté envers l'Etat et sa politique générale de promotion de l'unité. Le Conseil de coordination des centres culturels des minorités nationales, censé discuter de l'organisation de manifestations culturelles, ne se réunit que rarement. Aucun mécanisme institutionnel n'est en place pour relayer les préoccupations des communautés minoritaires, y compris en dehors de la capitale, vers les différents ministères traitant des sujets qui les concernent ou pour faciliter leur participation aux décisions sur les politiques et initiatives législatives pertinentes.

21. L'Azerbaïdjan connaît un fort taux de chômage, particulièrement élevé dans les zones rurales densément peuplées par de nombreuses communautés minoritaires. Bien que les autorités aient entrepris quelques efforts pour atténuer les difficultés économiques, il est indispensable qu'elles s'attachent à promouvoir aussi l'accès à l'emploi dans les régions les plus reculées du pays. En outre, des efforts sont nécessaires pour que les groupes particulièrement vulnérables, y compris les personnes appartenant à des minorités nationales, aient réellement accès aux mesures d'aide existantes.

II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

Article 3 de la Convention-cadre

Champ d'application de la Convention-cadre

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

22. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait les autorités à poursuivre leur approche souple du champ d'application de la Convention-cadre, notamment en la reflétant dans toute nouvelle législation à l'étude concernant les minorités nationales. En outre, il recommandait de consulter les représentants d'autres groupes pertinents afin d'envisager qu'ils soient couverts par la Convention-cadre.

Situation actuelle

23. Le Comité consultatif ne note pas de changement dans l'approche souple privilégiée par les autorités concernant le champ d'application de la Convention-cadre. Dans la pratique, le Comité consultatif n'a pas connaissance de demandes de protection par la Convention-cadre formulées par le petit nombre de personnes appartenant aux communautés roms qui vivent notamment dans les régions de Bakou et de Khachmaz et près de la frontière avec la Géorgie. Il a en revanche appris que des communautés minoritaires numériquement peu importantes avaient rencontré des difficultés pour faire enregistrer des associations culturelles, ce qui limite dans les faits leur capacité à bénéficier de la protection de la Convention-cadre. Ainsi, bien que les personnes appartenant à une minorité nationale soient apparemment libres de s'identifier comme telles, cette identification, même si elle est officiellement reconnue, ne semble pas donner automatiquement accès aux droits prévus par la Convention-cadre (voir les commentaires ci-dessous ainsi que ceux relatifs à l'article 7).

Recommandation

24. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre leur approche souple et à veiller à ce que toutes les personnes qui pourraient avoir avantage à être couvertes par la Convention-cadre soient informées de cette possibilité et bénéficient effectivement de la protection prévue par la Convention-cadre, conformément à son article 3.

Questionnaires de recensement et principe de libre identification

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

25. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif rappelait aux autorités que, lors d'un recensement, toutes les questions portant sur l'origine ethnique ou nationale devaient être facultatives et que les personnes qui choisissaient de ne pas répondre ne devaient pas être classées d'office parmi la population majoritaire. Il préconisait, dans la phase de préparation du recensement de 2009, de consulter largement les représentants des minorités et de les informer de leurs droits, y compris en prévoyant des questionnaires traduits en langues minoritaires.

Situation actuelle

26. Le Comité consultatif constate avec satisfaction que le recensement de 2009 paraît avoir été globalement préparé et organisé conformément aux normes internationales, notamment celles élaborées par Eurostat¹. Selon les informations disponibles, les agents recenseurs avaient été formés pour signaler aux personnes interrogées que les questions sur l'origine ethnique étaient facultatives et pour les sensibiliser au principe de libre identification. Au cours de la visite, les représentants des minorités ont confirmé avoir été encouragés, lors du recensement de 2009, à indiquer librement leur origine ethnique ; de fait, des minorités numériquement peu importantes, comme les Kriz, les Khinalougs et les Boudoukhs, se sont déclarées pour la première fois comme des groupes ethniques distincts².

27. Dans le même temps, le Comité consultatif a été surpris d'apprendre que seules 306 personnes s'étaient dites d'origine arménienne au recensement de 2009, d'autant plus qu'une estimation officielle régulièrement citée fait état d'environ 30 000 ressortissants azerbaïdjanais d'origine arménienne vivant sur le territoire du pays en dehors de la région du Haut-Karabakh³. Cela soulève évidemment des questions à savoir pourquoi seulement un pour cent des membres de ce groupe a-t-il souhaité signaler son origine ethnique, conformément au principe de libre identification prévu à l'article 3 de la Convention-cadre, et si ce groupe est en fait moins important que ne l'indiquent les estimations.

Recommandation

28. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre leur coopération active avec Eurostat et à veiller à ce que toutes les personnes appartenant à des minorités nationales aient connaissance de leur droit à la libre identification et soient encouragées à l'exercer, conformément à l'article 3 de la Convention-cadre.

Article 4 de la Convention-cadre

Législation, politiques et pratiques visant à lutter contre la discrimination

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

29. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait les autorités à élaborer une législation antidiscrimination complète et détaillée, offrant des recours effectifs aux victimes potentielles de discrimination dans tous les domaines, et notait qu'une telle législation devait autoriser des mesures positives visant spécifiquement à garantir l'égalité pleine et réelle des personnes appartenant à des minorités nationales, en particulier celles qui sont numériquement moins importantes. En outre, le Comité consultatif soulignait la nécessité de former et de sensibiliser les agents publics concernés, et la société en général, pour faire en sorte que les voies de recours disponibles soient effectivement utilisées.

¹ Voir par exemple les Recommandations de la Conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des logements de 2010, préparées par la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe en collaboration avec l'Office statistique des Communautés européennes (Eurostat).

² Les résultats du recensement de 2009 montrent la présence de 4 344 Kriz, 2 233 Khinalougs et 1 001 Boudoukhs, qui ne s'étaient pas déclarés lors du recensement de 1999. Tous les chiffres sont fournis par la Commission des statistiques d'Azerbaïdjan.

³ Sur la base des données disponibles sur les citoyens de souche arménienne qui vivaient dans la région du Haut-Karabakh à la fin de 1988, les autorités font figurer 120 000 personnes d'origine arménienne dans tous les recensements organisés depuis. D'après les résultats officiels du recensement de 2009, le nombre de personnes de souche arménienne vivant en Azerbaïdjan serait de 120 306, soit une diminution par rapport aux 120 745 personnes relevées dans le dernier recensement (1999).

Situation actuelle

30. Le Comité consultatif note qu'il n'est actuellement pas prévu d'adopter une législation complète de lutte contre la discrimination. D'après des représentants de la Commission des droits de l'homme du Milli Mejlis (Parlement) et du ministère de la Justice, une telle législation ne serait pas nécessaire, compte tenu des garanties d'égalité et de non-discrimination prévues à l'article 25 de la Constitution. Tout en reconnaissant que la plupart de ses interlocuteurs, dont les représentants des minorités, indiquent ne pas se sentir victimes de discrimination en raison de leur appartenance ethnique, le Comité consultatif observe que la définition de la discrimination directe et indirecte et ses multiples manifestations sont assez mal comprises au sein des cercles officiels et de la société en général. Le très faible nombre d'affaires de discrimination signalées, par exemple au regard de l'article 154.1 du Code pénal – qui interdit expressément la discrimination fondée, entre autres, sur l'appartenance ethnique –, semble attester une forte méconnaissance des voies de recours existantes à ce sujet au sein de la population et des membres du système judiciaire et des forces de l'ordre⁴.

31. Le Comité consultatif note en outre que le Médiateur poursuit sa mission d'organe indépendant de protection des droits de l'homme. Son mandat a été élargi en décembre 2011 : le Médiateur dirige désormais le groupe de travail qui coordonne la mise en œuvre du « Programme national d'action pour renforcer la protection effective des droits de l'homme et des libertés en République d'Azerbaïdjan »⁵. Le Bureau du Médiateur emploie 58 personnes et compte quatre bureaux régionaux, employant chacun trois personnes, avant tout chargés d'assurer le lien avec la capitale pour aider la population rurale à entrer en contact avec le Bureau. Il reçoit de plus en plus de plaintes⁶ ; cependant, la moitié environ sont déclarées irrecevables, ce qui semble montrer que les missions et fonctions précises du Bureau du Médiateur sont encore mal comprises de la population. Bien qu'il n'existe pas de données ventilées en fonction de l'origine des plaignants ou de la nature de leurs allégations, le Comité consultatif a été informé qu'aucune plainte pour discrimination ethnique ou raciale n'avait été reçue. Cela contredit les informations, recueillies par le Comité consultatif et par d'autres organes de suivi, faisant état d'une discrimination et d'une intolérance persistantes contre les personnes appartenant à certaines minorités nationales, notamment d'origine arménienne⁷.

32. Le Comité consultatif a également appris que les plaintes enregistrées par les bureaux régionaux restaient peu nombreuses par rapport à celles recueillies par les organisations non gouvernementales des droits de l'homme. Bien que les bureaux régionaux mènent diverses activités générales de sensibilisation et d'éducation aux droits de l'homme en coopération avec l'administration locale, le rôle et l'importance plus larges du Bureau du Médiateur, instance indépendante chargée de lutter contre toutes les formes de discrimination dans la société, ne semblent pas encore bien compris. En outre, d'après plusieurs interlocuteurs du Comité consultatif, la confiance dans l'indépendance et l'efficacité du Médiateur et de son Bureau reste très limitée au sein de la société.

⁴ Le Comité consultatif n'a pas reçu de statistiques, mais a été informé que « presque aucune affaire » n'avait été instruite en vertu de l'article 154.1 du Code pénal.

⁵ Voir le décret du Président de la République d'Azerbaïdjan, 27 décembre 2011, <http://en.president.az/articles/4089>.

⁶ D'après le rapport annuel 2010 de la Commissaire aux droits de l'homme (Médiateur) de la République d'Azerbaïdjan, 11 660 plaintes ont été enregistrées en 2010 et 8 800 en 2009, portant à 62 770 le total des plaintes depuis 2002.

⁷ Voir entre autres le troisième rapport de l'ECRI sur l'Azerbaïdjan, 23 mars 2011.

Recommandations

33. Le Comité consultatif recommande à nouveau d'adopter et de mettre en œuvre une législation antidiscrimination complète et détaillée et engage vivement les autorités à veiller à ce que les fonctionnaires concernés, et la société dans son ensemble, soient sensibilisés aux multiples formes de discrimination qui existent aujourd'hui. Les efforts visant à former les membres des forces de l'ordre et du système judiciaire sur ce sujet doivent être renforcés.

34. Le Comité consultatif appelle le Médiateur à poursuivre sa mission activement et en toute indépendance et à accroître ses efforts pour que la population connaisse mieux les recours disponibles contre la discrimination. Il importe particulièrement d'informer pleinement les personnes les plus exposées aux attitudes discriminatoires des recours existants et de leur donner confiance dans l'indépendance et le professionnalisme des organes de recours.

Collecte de données à caractère ethnique

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

35. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif demandait instamment aux autorités de mettre en place de nouveaux moyens de collecter des données sur la situation des personnes appartenant à des minorités nationales et sur l'accès à leurs droits, tout en respectant pleinement les normes internationales de protection des données à caractère personnel, afin de faciliter l'adoption de mesures efficaces et adaptées aux besoins de ces personnes.

Situation actuelle

36. Le Comité consultatif note avec regret que les autorités ne souhaitent toujours pas collecter de données relatives aux caractéristiques ethniques, nationales et linguistiques de la population en dehors du recensement. Bien que le nombre d'élèves apprenant des langues minoritaires – par exemple – soit connu, les obstacles rencontrés par les minorités nationales dans l'accès à leurs droits ne font l'objet d'aucun suivi. Les autorités ont donc une vision réduite des problèmes spécifiques rencontrés par une partie de la population (voir ci-dessous). Le Comité consultatif rappelle une fois de plus qu'il est indispensable de disposer de données actualisées et fiables sur la situation socio-économique et éducative des personnes appartenant à des minorités nationales, y compris celles qui comptent peu de membres, pour concevoir des politiques efficaces visant à répondre à leurs besoins et à promouvoir leur pleine égalité.

Recommandation

37. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à collecter, dans le respect des normes internationales en matière de protection des données à caractère personnel⁸, des informations supplémentaires sur la situation des personnes appartenant à des minorités nationales, afin d'être en mesure de répondre effectivement à leurs besoins.

Promotion d'une égalité pleine et effective

Situation actuelle

38. Le Comité consultatif note avec préoccupation que certains groupes minoritaires se heurtent encore à des obstacles considérables dans l'accès à leurs droits. C'est notamment le cas d'un nombre indéfini de personnes apatrides, notamment de souche arménienne, qui n'ont pas pu obtenir de passeports nationaux lorsque les anciens passeports de l'URSS ont été remplacés en

⁸ Voir la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108) et la Recommandation n° R (97)18 du Comité des Ministres concernant la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques.

2003⁹. D'après les informations dont dispose le Comité consultatif, les personnes touchées par ce problème ont beaucoup de mal à obtenir des documents d'identité, en dépit de longues procédures judiciaires, et leur absence de statut juridique les empêche d'accéder aux droits économiques et sociaux. Les personnes appartenant à d'autres minorités nationales disent aussi pâtir d'une inégalité des chances dans l'accès à l'emploi, et en particulier aux postes à responsabilité, ainsi que d'une inégalité de traitement pour l'obtention des financements et autres aides publiques accessibles à la population majoritaire.

39. Le Comité consultatif regrette qu'aucun progrès n'ait été fait en ce qui concerne la promotion de l'égalité des chances pour les personnes appartenant à des minorités nationales. Les dispositions législatives encadrant les mesures spécifiques destinées à faciliter l'accès de certains groupes à leurs droits sont même devenues moins favorables depuis l'ajout, en 2009, de deux nouveaux paragraphes à l'article 25 de la Constitution, paragraphes qui interdisent à la fois d'accorder des privilèges et de refuser des avantages à quiconque en raison, entre autres, de sa nationalité. Il a été plusieurs fois signalé au Comité consultatif que toute mesure spéciale visant un groupe en particulier serait anticonstitutionnelle puisque de tels privilèges seraient considérés comme discriminatoires. Le Comité consultatif réitère qu'une telle approche n'est pas compatible avec l'article 4.3 de la Convention-cadre, qui dit expressément que des mesures adéquates visant à promouvoir une égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité ne sont pas considérées comme un acte de discrimination.

40. Le Comité consultatif a toutefois appris avec satisfaction que des progrès substantiels avaient été accomplis sur le plan des conditions de vie et de l'accès aux droits des nombreuses personnes déplacées par le conflit du Haut-Karabakh. Le gouvernement azerbaïdjanais et des donateurs internationaux ont généreusement fourni d'importants financements pour construire de nouveaux logements convenables à l'intention des personnes encore hébergées dans 16 villages ; le relogement de toutes les personnes déplacées devrait être achevé en 2013. Le Comité consultatif salue aussi les autres mesures prises en faveur des personnes déplacées, telles que l'exonération d'impôts et de redevances, le versement d'allocations d'éducation et l'octroi d'avantages spéciaux en matière d'emploi. Cependant, il note avec préoccupation que beaucoup de ces personnes, en particulier dans les zones rurales, ne posséderaient pas de certificat de personne déplacée, ce qui les empêcherait d'accéder à ces avantages¹⁰. Le Comité consultatif s'inquiète de la situation des personnes déplacées issues de minorités, comme les Kurdes et les Arméniens, qui auraient énormément de mal à obtenir des certificats ou même tout autre document juridique.

Recommandation

41. Le Comité consultatif appelle à nouveau les autorités à faciliter l'adoption de mesures spéciales, assorties d'objectifs clairs et de ressources suffisantes, pour promouvoir l'égalité pleine et effective des personnes appartenant à des minorités nationales, y compris parmi la population déplacée à l'intérieur du pays, conformément à l'article 4 de la Convention-cadre. L'efficacité de ces mesures devrait être régulièrement suivie et évaluée, en concertation avec les communautés minoritaires.

⁹ L'organisation non gouvernementale « Centre azerbaïdjanais des migrations » a recueilli des données concernant quelques 3 000 familles affectées par l'apatridie. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCNUR) a commencé en novembre 2011 à recenser les personnes apatrides. En novembre 2012, il avait enregistré 164 personnes, auxquelles il offre une aide juridique dans leurs démarches pour obtenir des documents.

¹⁰ Voir aussi le rapport du Représentant du Secrétaire général de l'ONU sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, Walter Kälin, sur sa visite de suivi en Azerbaïdjan, A/HRC/16/43/Add.2, 23 décembre 2010.

Article 5 de la Convention-cadre

Soutien de l'Etat en faveur de la sauvegarde et du développement des cultures minoritaires

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

42. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif demandait instamment aux autorités d'accroître leur soutien aux activités visant à préserver et à promouvoir les cultures et les langues des minorités nationales, y compris par le biais d'une aide directe aux organisations de minorités. Le Comité consultatif recommandait la création d'un programme de soutien institutionnalisé fixant clairement les conditions de subvention des activités des organisations de minorités nationales et prévoyant la participation effective des représentants des minorités à toutes les décisions relatives à la préservation et à la valorisation de leur identité.

Situation actuelle

43. Le Comité consultatif prend acte de la diversité des activités culturelles organisées chaque année avec la participation des centres culturels des minorités nationales, ainsi que du nombre de groupes musicaux et folkloriques issus de minorités nationales. Ces activités sont mentionnées dans le rapport étatique comme des moyens de mettre en œuvre le décret présidentiel de 1992 « sur le soutien de l'Etat à la protection des droits et libertés des minorités nationales, des peuples minoritaires et des groupes ethniques vivant en Azerbaïdjan et à la promotion de leur langue et de leur culture »¹¹. Tout en se félicitant des multiples soutiens fournis par les pouvoirs locaux et par le ministère de la Culture, le Comité consultatif regrette qu'ils ne soient toujours pas soumis à des procédures et à des critères d'attribution précis. Cette situation engendre non seulement des inégalités dans les aides reçues par les différents centres culturels et organisations de minorités, mais aussi une grande incertitude pour les groupes concernés. Le Comité consultatif s'inquiète également du manque de consultation des communautés minoritaires, qui semblent n'avoir aucune influence sur les décisions prises concernant leurs projets (voir les commentaires relatifs à l'article 15 ci-dessous), ainsi que du manque général de clarté sur le type de soutien fourni. Concernant par exemple un théâtre en géorgien dans la région de Zaqatala, les informations contradictoires fournies par différentes autorités n'ont pas permis d'établir si ce théâtre bénéficiait d'un soutien et, dans l'affirmative, de quel type de soutien exactement.

44. Bien que certains centres culturels, selon les informations recueillies par le Comité, aient obtenu des locaux et bénéficié d'un soutien, d'autres affirment n'avoir reçu aucune aide depuis 1997, date à laquelle le Conseil des minorités nationales placé sous l'égide du Président a cessé d'exister. Dans l'ensemble, le soutien apporté par les pouvoirs locaux paraît principalement de nature organisationnelle tandis que les ressources financières sont souvent obtenues auprès d'ambassades, d'organisations donatrices internationales (par exemple le Réseau international des Juifs des montagnes) ou d'acteurs privés. Etant donné les relations délicates entre l'Azerbaïdjan et certains de ses voisins, cette situation défavorise les groupes minoritaires qui ne peuvent ou ne veulent pas recourir à des financements non azerbaïdjanais de peur d'éveiller des soupçons quant à leur loyauté envers l'Etat. Le Comité consultatif juge que cette situation n'est pas conforme à l'article 5 de la Convention-cadre, ni même au droit des organisations de minorités au soutien public explicitement énoncé dans le décret présidentiel de 1992. Rappelant qu'un point consacré à la « poursuite des activités visant à préserver et à valoriser le patrimoine

¹¹ Voir le Décret présidentiel sur la protection des droits et libertés et le soutien de l'Etat à la promotion des langues et des cultures des minorités nationales, des peuples numériquement peu importants et des groupes ethniques vivant en République d'Azerbaïdjan, 16 septembre 1992.

culturel des minorités ethniques » figure dans le Programme national d'action¹² (voir les commentaires relatifs à l'article 4 ci-dessus), il attend des autorités qu'elles renforcent en conséquence les aides, financières et autres, apportées aux centres culturels des minorités nationales.

45. Le Comité consultatif note en outre la création d'un Conseil pour le soutien de l'Etat aux ONG, placé sous l'égide du Président. Créé par décret présidentiel en 2007, le Conseil a dépensé depuis 2008 quelque 9 millions de manats¹³ destinés à 1 400 projets. Le Comité consultatif salue cette source de financement supplémentaire, qui concerne également les organisations culturelles des minorités nationales. Il regrette cependant que la procédure et les conditions à remplir pour obtenir des subventions dans ce cadre restent inconnues de la plupart des communautés minoritaires. En outre, ce fonds contribue de façon ponctuelle et ciblée à des projets individuels, ce qui le rend peu susceptible d'offrir le type de soutien organisationnel à long terme dont auraient besoin beaucoup de centres culturels de minorités, en particulier ceux des minorités peu nombreuses, pour préserver et valoriser effectivement et durablement leur identité, leur langue et leur culture conformément à l'article 5 de la Convention-cadre.

46. Si le Comité se félicite des informations selon lesquelles l'église chrétienne oudi, rétablie en 2003, bénéficie depuis de quelques aides, il a été préoccupé d'apprendre que le centre culturel lesghien « Samur » avait reçu l'ordre en 2009 de rebaptiser la « mosquée lesghienne », construite en 1169 dans le vieux Bakou et connue sous ce nom depuis les temps historiques. Cette mosquée a été officiellement enregistrée en 1993 par le centre culturel lesghien et sert depuis de lieu de culte à plusieurs communautés. La plaque indiquant « mosquée lesghienne » a été retirée de sa façade, et le centre a reçu pour consigne de réenregistrer la mosquée sous un autre nom. Le Comité consultatif souligne que les monuments religieux des communautés minoritaires nationales font partie intégrante de leur identité, de leurs traditions et de leur culture et entrent donc dans le cadre de la protection prévue à l'article 5 de la Convention-cadre.

Recommandations

47. Le Comité consultatif invite de nouveau instamment les autorités à accroître l'aide financière apportée aux activités culturelles des associations de minorités nationales et à mettre en place un programme de soutien institutionnalisé assorti de procédures claires et transparentes d'attribution des financements. Il convient de veiller à ce que toutes les communautés minoritaires du pays aient accès aux aides publiques sur un pied d'égalité et à ce qu'elles soient effectivement consultées pour toutes les décisions concernant la procédure d'octroi de fonds.

48. Le Comité consultatif appelle en outre les autorités à veiller à ce que les monuments religieux des communautés minoritaires nationales soient conservés sans altération, et à ce que leur importance cruciale pour le maintien des identités culturelle et religieuse des minorités nationales concernées soit dûment prise en compte dans toutes les décisions prises à leur sujet.

¹² Voir le point 2.2. du Programme national d'action pour renforcer la protection effective des droits de l'homme et des libertés en République d'Azerbaïdjan, décembre 2011, <http://en.president.az/articles/4017>.

¹³ 9 millions de manats azerbaïdjanais équivalent à environ 9,34 millions d'euros.

Article 6 de la Convention-cadre

Intolérance à l'égard des personnes appartenant aux minorités nationales et discours de haine

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

49. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif demandait instamment aux autorités de combattre toutes les manifestations d'intolérance à l'encontre de personnes appartenant aux minorités nationales, notamment d'origine arménienne, et de surveiller de près la diffusion de propos haineux, de préjugés et de stigmatisations dans les médias. Les autorités étaient en outre invitées à appuyer les efforts de la société civile pour maintenir un climat de dialogue mutuel et de tolérance interethnique et interreligieuse et à promouvoir les normes en matière de droits de l'homme dans tout le pays.

Situation actuelle

50. Le Comité consultatif constate une nouvelle fois le climat général de tolérance et de compréhension mutuelle qui prévaut dans la société azerbaïdjanaise, ainsi que l'attention portée par les autorités au pluriethnisme et à la diversité. Dans le même temps, le Comité consultatif relève la forte persistance dans la sphère publique, en lien avec le conflit du Haut-Karabakh, d'un discours qualifiant « l'Arménie » ou « les Arméniens » d'« ennemis » et véhiculant ouvertement des messages de haine, en particulier sur internet¹⁴. Tout en sachant que ce conflit, et les pertes de vies et de biens qu'il a entraînées, a profondément traumatisé la société, le Comité consultatif s'inquiète vivement de voir les cercles dirigeants contribuer à légitimer et à diffuser de telles opinions, qui souvent visent aussi les ressortissants azerbaïdjanais d'origine arménienne et toutes les personnes pouvant être perçues comme ayant un lien avec l'Arménie¹⁵. Le terme d'« Arménien » semble même utilisé et compris comme une insulte¹⁶, ce qui pourrait expliquer que si peu de personnes de souche arménienne s'identifient comme telles, par exemple en affirmant leur appartenance ethnique lors du recensement (voir les commentaires relatifs à l'article 3 ci-dessus). Le Comité consultatif déplore l'impact de ce discours public sur une partie de la population, puisqu'il continuerait à susciter de très nombreux comportements discriminatoires à l'encontre des personnes d'origine arménienne. Compte tenu des relations difficiles entre l'Azerbaïdjan et d'autres Etats voisins, le Comité consultatif craint que cette identification de minorités ethniques à des « traîtres » et à des « ennemis », alimentée par les médias et les cercles officiels, ne finisse par s'étendre à d'autres groupes.

51. Au vu de ce qui précède et sur la base de ses discussions avec divers interlocuteurs, le Comité consultatif s'étonne que des personnes puissent être insultées ou même accusées d'infractions pénales en raison de leur appartenance à un certain groupe minoritaire ou de leur engagement pour la défense des droits des minorités. Dans ce contexte, le Comité consultatif juge particulièrement important que les normes internationales et nationales en matière de droits

¹⁴ Une étude menée en 2011 par International Alert sur la perception mutuelle des deux parties au conflit dans le Caucase du Sud révèle un fort degré de discours de haine et de « déshumanisation » vis-à-vis des Arméniens dans la blogosphère azerbaïdjanaise. Voir Arzu Geybullaeva, How do Azerbaijani bloggers perceive Armenians? Introducing Hate 2.0, in <http://www.ejc.net/magazine>, 3 mars 2012.

¹⁵ Le Comité consultatif partage, dans ce contexte, la vive inquiétude exprimée par le Commissaire aux droits de l'homme face à la grâce présidentielle accordée à Ramil Safarov, condamné pour l'assassinat d'un ressortissant arménien. Comme le souligne son communiqué de presse du 4 septembre 2012, « une telle glorification des crimes de haine ne peut qu'envoyer le message que ceux qui appartiennent au même groupe ethnique que la victime, voire les autres membres de groupes vulnérables, sont une "cible légitime". Il s'agit d'un message extrêmement dangereux ».

¹⁶ Voir le troisième rapport de l'ECRI, 23 mars 2011, qui cite un cas dans lequel le Conseil de la Presse a jugé humiliant le qualificatif d'arménien.

de l'homme et de procès équitable soient non seulement bien comprises de la société en général et des fonctionnaires concernés, mais aussi scrupuleusement appliquées. Il note avec une vive préoccupation qu'il existe toujours d'importantes lacunes concernant la garantie d'une procédure régulière, notamment pour ce qui est de la présomption d'innocence, de la représentation juridique effective et du droit de comparaître devant un tribunal impartial et indépendant¹⁷, lacunes qui semblent affecter particulièrement les personnes œuvrant dans le domaine des droits de l'homme, y compris les droits des minorités (voir les commentaires relatifs à l'article 7 ci-dessous).

Recommandation

52. Le Comité consultatif exhorte les autorités à s'abstenir de toute manifestation d'intolérance et de préjugés à l'encontre des personnes appartenant à certains groupes minoritaires, y compris dans leurs déclarations officielles. Nul ne doit être soupçonné ou accusé de déloyauté envers l'Etat au motif de son appartenance à une minorité nationale, et tout doit être fait pour que le système de justice garantisse dûment le droit à une procédure régulière.

Rapports avec la police

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

53. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif demandait instamment aux autorités de sensibiliser et responsabiliser davantage les acteurs du maintien de l'ordre au comportement à adopter avec les particuliers, notamment les personnes appartenant aux minorités nationales, pour faire en sorte qu'ils se sentent libres de signaler à la police tout cas de discrimination ou autres violations. Le Comité notait que les normes en matière de droits des minorités devaient être mises davantage en avant, et notamment être inscrites au programme de formation de l'Académie de police.

Situation actuelle

54. Le Comité consultatif salue les efforts accrus engagés par le ministère de l'Intérieur pour offrir aux forces de police une formation initiale et continue aux normes internationales et nationales de protection des droits de l'homme, y compris dans le cadre d'échanges internationaux de bonnes pratiques. Une commission de contrôle interne a été créée pour suivre les allégations d'abus policiers ; elle a enregistré plus de 600 plaintes de ce type, dont 136 ont donné lieu à des mesures disciplinaires contre l'agent concerné. Toutefois, le Comité consultatif s'inquiète vivement des témoignages persistants faisant état de violences et de mauvais traitements de la part de la police, qui semblent particulièrement fréquents aux stades de l'enquête et de l'instruction et visent principalement les défenseurs des droits de l'homme et les prisonniers politiques (voir les commentaires relatifs à l'article 7 ci-dessous)¹⁸. Tout en notant les efforts du Bureau du Médiateur pour améliorer les conditions régnant dans le système pénitentiaire et la création fin 2010 d'un mécanisme national de prévention de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, le Comité consultatif reste alarmé par cette situation qui, selon ses informations, est en train de se détériorer¹⁹. Il a appris en outre qu'il régnait de ce fait au sein de la population, minorités nationales comprises, une profonde défiance envers l'indépendance et le professionnalisme de la police et des forces de sécurité nationales.

¹⁷ Voir entre autres le rapport 2012 de Freedom House sur l'Azerbaïdjan et le rapport d'observation de procès 2010 de l'OSCE pour l'Azerbaïdjan.

¹⁸ Voir entre autres le rapport de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), Respect des obligations et engagements de l'Azerbaïdjan, 25 avril 2012.

¹⁹ Voir le Rapport mondial 2012 de Human Rights Watch sur l'Azerbaïdjan. Voir aussi le rapport annuel 2011 de l'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'homme, « Azerbaïdjan », 26 janvier 2012.

Recommandation

55. Le Comité consultatif exhorte à nouveau les autorités à faire rapidement le nécessaire pour que tous les membres des forces de l'ordre aient pour instruction de respecter la loi et de s'abstenir de tout traitement cruel, inhumain ou dégradant contre les personnes arrêtées ou détenues, quelles que soient les accusations qui pèsent sur elles, et reçoivent une formation à cet effet. Des efforts particuliers doivent être engagés pour restaurer la confiance de la population dans le professionnalisme des forces de l'ordre, notamment en veillant à ce que tout abus fasse l'objet d'une enquête rapide et d'une sanction appropriée.

Situation des réfugiés et des demandeurs d'asile

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

56. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif engageait les autorités à accroître leurs efforts de protection des demandeurs d'asile et des réfugiés, en coopération avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCNUR), et à étudier les moyens d'assurer l'égal accès de ces groupes aux droits fondamentaux, y compris en matière d'éducation.

Situation actuelle

57. Le Comité consultatif note qu'à ce jour, sur 327 personnes ayant déposé une demande auprès du Service national de l'immigration depuis qu'il a commencé à fonctionner en 2007, seules deux personnes ont obtenu le statut de réfugié. Les réfugiés et demandeurs d'asile sont au nombre de 1 756 au total ; environ la moitié d'entre eux sont des réfugiés de Tchétchénie placés sous la protection du HCR, qui ne peuvent être expulsés et sont tolérés sur le territoire mais ne reçoivent pas de soutien des autorités, mis à part l'accès à l'école pour les enfants de réfugiés tchétchènes. Les réfugiés reconnus n'ont pas le droit de chercher du travail et dépendent donc entièrement de l'aide du HCR. Dans l'ensemble, la situation économique et les conditions de logement de la plupart des réfugiés semblent désastreuses ; la malnutrition est fréquente et l'hygiène médiocre, ce qui entraîne de multiples problèmes de santé. En outre, les Tchétchènes font toujours l'objet de préjugés et de discrimination de la part d'une partie de la population locale et subissent des contrôles et des abus plus fréquents de la part des forces de l'ordre. Les droits civils des réfugiés et des demandeurs d'asile constituent un autre sujet d'inquiétude : ces personnes se heurteraient en effet à des obstacles et à des retards dans l'établissement de leurs documents juridiques, y compris les certificats de mariage ou de naissance.

Recommandation

58. Le Comité consultatif appelle à nouveau les autorités à intensifier au plus vite leurs efforts pour protéger les droits des réfugiés et des demandeurs d'asile, conformément à leurs engagements nationaux et internationaux et en étroite coopération avec le HCR.

Article 7 de la Convention-cadre

Législation sur les organisations non gouvernementales et liberté d'association

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

59. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif s'inquiétait des insuffisances du système d'enregistrement des organisations non gouvernementales qui, entre autres, empêchait les organisations actives dans le domaine de la protection des minorités nationales de jouir effectivement de la liberté d'association prévue à l'article 7 de la Convention-cadre.

Situation actuelle

60. Le Comité consultatif constate avec une vive inquiétude que les organisations non gouvernementales actives dans la protection des droits de l'homme, dont les droits des minorités nationales, continuent de travailler dans un environnement très difficile. Il renvoie à l'Avis de la Commission de Venise sur la compatibilité avec les normes des droits de l'homme de la législation sur les organisations non gouvernementales modifiée en 2009, selon lequel le système d'enregistrement reste long, coûteux, complexe et imprévisible²⁰. Le Comité consultatif note avec préoccupation que les formalités d'enregistrement continuent de poser des difficultés particulières aux organisations non gouvernementales actives dans la protection des droits de l'homme, dont les droits des minorités, perçues comme critiques envers le gouvernement ou même comme des « ennemies du gouvernement »²¹. Le Comité consultatif se félicite que plusieurs organisations continuent d'œuvrer à la défense et à la promotion des droits de l'homme et conservent des relations de travail avec les organes gouvernementaux pertinents même sans être officiellement enregistrées. Il s'inquiète de l'absence de sécurité juridique pour ces organisations ainsi que du sentiment, partagé par plusieurs représentants de la société civile, que le système d'enregistrement est davantage un « outil de contrôle du fonctionnement » qu'une procédure juridique claire et transparente d'acquisition du statut de personne morale. Il s'inquiète enfin des témoignages des représentants de plusieurs communautés minoritaires selon lesquels les jeunes de minorités nationales se heurteraient à des obstacles particuliers lorsqu'ils cherchent à faire enregistrer des organisations de jeunesse, alors même que les autorités assurent soutenir spécialement les organisations qui représentent les intérêts des jeunes.

Recommandation

61. Le Comité consultatif appelle les autorités à faire immédiatement le nécessaire pour que toutes les personnes appartenant à des minorités nationales puissent jouir effectivement et sans obstacle de la liberté d'association, y compris pour promouvoir les droits des minorités ou représenter des intérêts spécifiques, comme ceux de la jeunesse, au sein d'une minorité nationale.

Liberté de réunion*Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

62. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif demandait instamment aux autorités de veiller, y compris au moyen de mesures législatives, à ce que les personnes appartenant aux minorités nationales puissent jouir effectivement de la liberté de réunion. Il les appelait à encourager au niveau central et local les activités et rassemblements publics visant à promouvoir les normes de la Convention-cadre et d'autres aspects de la protection des minorités, les éventuelles restrictions devant être étroitement encadrées et toujours proportionnées.

²⁰ Voir l'Avis de la Commission de Venise sur la compatibilité de la législation de la République d'Azerbaïdjan relative aux organisations non gouvernementales avec les normes relatives aux droits de l'homme, octobre 2011. Voir aussi les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme *Ramazanov et autres c. Azerbaïdjan* (2007) et *Tebieti, Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan* (2009), qui concluent que la législation du pays restreint de façon disproportionnée la liberté d'association prévue à l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme.

²¹ Cette accusation vise en particulier les organisations qui reçoivent des aides internationales ou souhaitent ouvrir des antennes d'ONG étrangères. Depuis mars 2011, toutes les ONG étrangères doivent déposer une demande auprès du ministère de la Justice, en montrant qu'elles soutiennent « les valeurs nationales et spirituelles du peuple azerbaïdjanais », avant de nouer des accords bilatéraux avec la République d'Azerbaïdjan. Ces nouvelles restrictions ont entraîné la fermeture de plusieurs représentations d'organisations internationales. Voir aussi Commissaire aux droits de l'homme, Observations sur la situation des droits de l'homme en Azerbaïdjan. Liberté d'expression, d'association et de rassemblement pacifique, 29 septembre 2011.

Situation actuelle

63. Le Comité consultatif regrette que, selon ses informations, les organisations qui défendent les droits des personnes appartenant aux minorités nationales ou qui souhaitent diffuser des informations à ce sujet rencontrent toujours des difficultés pour organiser des réunions publiques, y compris au niveau local. Compte tenu du fait, signalé plus haut, que les normes et les dispositions de la Convention-cadre sont mal comprises au sein de la société et parmi les responsables concernés, le Comité souligne que les organisations des minorités et de la société civile ont un rôle particulier à jouer pour les faire connaître et les expliquer. Les autorités devraient s'attacher à soutenir leurs activités, y compris les réunions publiques, et non à les entraver. Dans ce contexte, le Comité consultatif renvoie aussi aux multiples témoignages concernant la vague d'arrestations de militants et d'opposants politiques suscitée par les manifestations du printemps 2011 à Bakou et par la campagne « Chanter pour la démocratie », en 2012²². Cette évolution négative générale de la liberté de réunion en Azerbaïdjan ne peut qu'avoir un effet d'intimidation sur les organisations de minorités qui souhaiteraient promouvoir ensemble leurs droits en vertu de la Convention-cadre.

Recommandation

64. Le Comité consultatif exhorte à nouveau les autorités à prendre des mesures énergiques pour que la liberté de réunion des personnes appartenant à des minorités nationales soit pleinement respectée au niveau central et local, y compris concernant les réunions publiques visant à promouvoir les normes de la Convention-cadre.

Liberté d'expression

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

65. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif demandait instamment aux autorités de prendre toutes les mesures qui s'imposent pour garantir que la liberté d'expression des personnes appartenant à des minorités nationales ne soit pas soumise à des restrictions injustifiées qui les empêcheraient de mener des activités légitimes de sauvegarde et de valorisation de leur culture, de leur langue et de leur identité, telles que protégées par la Convention-cadre.

Situation actuelle

66. Le Comité consultatif a été profondément attristé d'apprendre en août 2009 que le professeur Novruzali Mammadov, rédacteur en chef du journal en langue talysh *Tolishy Sado*, était mort en prison, après une condamnation à dix ans d'emprisonnement pour haute trahison²³. Le Comité consultatif constate avec une extrême inquiétude que, dans son jugement du 24 juin 2008, prononcé en vertu de l'article 274 du Code pénal, la Cour pour les crimes graves avait déclaré M. Mammadov coupable d'activités qu'il était en fait en droit de mener au regard de la Convention-cadre et du décret présidentiel de 1992. Le Comité consultatif pense notamment à ses activités visant à promouvoir la langue et la culture talysh ; M. Mammadov avait ainsi appelé à lancer une émission de télévision en talysh et déposé une demande d'enregistrement du Centre culturel talysh et du journal *Tolishy Sado* auprès du ministère de la Justice. Il est inconcevable

²² Voir entre autres le Rapport mondial 2012 de Human Rights Watch sur l'Azerbaïdjan, le rapport 2012 de Freedom House sur les pays en transition (Azerbaïdjan) et le communiqué d'Article 19 Azerbaijan: Freedom of expression situation worse in aftermath of Eurovision (« Azerbaïdjan : la situation de la liberté d'expression s'aggrave après l'Eurovision »), 25 juin 2012.

²³ Dans son deuxième Avis (novembre 2007), le Comité consultatif avait déjà exprimé sa vive inquiétude quant aux conditions d'arrestation, en novembre 2007, de M. Mammadov, censé entre autres avoir espionné pour l'Iran et incité à la haine nationale, raciale et religieuse.

que ces activités que les autorités, en ratifiant la Convention-cadre, se sont engagées non seulement à autoriser, mais aussi à soutenir activement (articles 5, 7 et 9 de la Convention) puissent être interprétées comme des actes de trahison contre le gouvernement. Le Comité consultatif réaffirme que la liberté d'expression, telle que prévue à l'article 7 de la Convention-cadre, est un droit fondamental qui englobe nécessairement la liberté d'exprimer des critiques ou des opinions divergentes. La condamnation de M. Mammadov pour l'autre motif invoqué par la Cour pour les crimes graves, c'est-à-dire avoir « signalé à des organisations internationales des violations des droits de l'homme des Talysh », constitue une violation directe de l'article 7 de la Convention-cadre.

67. Le Comité consultatif est en outre profondément préoccupé par des faits survenus peu avant sa visite sur place, à savoir l'arrestation et l'inculpation, pour des motifs très similaires, de M. Hilal Mammadov, successeur de M. Novruzali Mammadov comme rédacteur en chef de *Tolishy Sado*²⁴. L'acte d'accusation émis le 3 juillet 2012 contre M. Hilal Mammadov lui reproche d'avoir assisté à des conférences en Iran en avril et octobre 2006 et, dans ce contexte, de s'être exprimé à la télévision publique iranienne au sujet de la population talysh d'Azerbaïdjan, prétendument dans le but d'inciter à la haine ethnique en Azerbaïdjan²⁵. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par cette affaire : une personne est à nouveau inculpée pour avoir cherché à jouir de droits qui sont expressément protégés par la Convention-cadre, dont la liberté d'expression. D'après plusieurs interlocuteurs, cette affaire montre à quel point les personnes appartenant à certaines minorités nationales, lorsqu'elles cherchent à exprimer leur identité, sont communément considérées comme liées à un pays voisin et déloyales envers l'Azerbaïdjan. En outre, le Comité consultatif s'alarme des témoignages crédibles selon lesquels M. Mammadov aurait subi des mauvais traitements au cours de son arrestation et de sa détention provisoire (voir aussi les commentaires relatifs à l'article 6 ci-dessus).

68. Le Comité consultatif note avec une vive préoccupation la persistance et même l'aggravation, relevées par de nombreux organismes internationaux, des poursuites pénales injustifiées ou sélectives, assorties de violences ou menaces de violences, à l'encontre des journalistes et d'autres personnes susceptibles d'émettre des opinions critiques²⁶. La Cour européenne des droits de l'homme a condamné à maintes reprises l'Azerbaïdjan en raison de condamnations injustifiées susceptibles de dissuader la presse de débattre ouvertement de questions d'intérêt public²⁷. Dans ce contexte, le Comité consultatif réitère ses préoccupations quant au cas déjà mentionné de M. Hilal Mammadov, qui pourrait dissuader d'autres personnes appartenant à des minorités nationales d'exercer leur droit d'exprimer librement leur avis sur la protection des droits des minorités en Azerbaïdjan, y compris dans les médias. Le Comité consultatif prend note à cet égard des projets de réforme de la législation nationale visant à dépénaliser la diffamation, réforme qui, selon le Programme national d'action, devrait être achevée à la fin de 2012²⁸.

²⁴ D'après les informations reçues, M. Hilal Mammadov a cherché début juin à relancer le journal en langue talysh, qui ne paraissait plus depuis le décès de M. Novruzali Mammadov. Il a été arrêté le 21 juin, initialement pour des questions liées à la drogue, aggravées ensuite en accusations de haute trahison (article 274 du Code pénal) et d'incitation à la haine nationale, raciale ou religieuse (article 283.2.2.).

²⁵ En guise de preuve, l'acte d'accusation affirme qu'un éminent professeur iranien de philologie talysh travaillerait également comme agent des services secrets iraniens.

²⁶ Voir entre autres le rapport semestriel du Media Rights Institute Freedom of Speech in Azerbaijan, janvier à juin 2012, Bakou, juillet 2012, qui donne des détails sur les multiples cas de harcèlement ou de passage à tabac de journalistes par des policiers et d'autres membres des forces de l'ordre. Voir aussi Commissaire aux droits de l'homme, Observations sur la situation des droits de l'homme en Azerbaïdjan. Liberté d'expression, d'association et de rassemblement pacifique, 29 septembre 2011.

²⁷ Voir par exemple Fatullayev c. Azerbaïdjan (2010).

²⁸ Voir le paragraphe 1.2.7. du Programme national d'action, décembre 2011, <http://en.president.az/articles/4089>.

Recommandations

69. Le Comité consultatif renouvelle son appel pressant aux autorités pour qu'elles s'abstiennent de limiter indûment la liberté d'expression des personnes appartenant à des minorités nationales, y compris lorsqu'elles critiquent la mise en œuvre des droits des minorités en Azerbaïdjan. Des efforts résolus doivent être faits pour sensibiliser les personnels concernés, en particulier au sein du système judiciaire, aux normes internationales en matière de droits des minorités et à la légitimité des demandes d'instauration de conditions satisfaisantes pour préserver et valoriser leur langue, leur culture et leur identité.

70. Le Comité consultatif demande de façon pressante aux autorités de veiller à ce que les personnes appartenant à des minorités nationales qui, en raison de leur action militante en faveur des droits des minorités, ont été accusées d'infractions pénales, bénéficient d'un procès équitable devant un tribunal indépendant et impartial. Toutes les allégations de mauvais traitements doivent sans tarder faire l'objet d'une enquête effective.

Article 8 de la Convention-cadre

Manifestation des convictions religieuses

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

71. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait les autorités à veiller à ce que la législation relative à la liberté de religion et à l'importation de littérature religieuse n'entrave pas le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de pratiquer leur religion. Il demandait instamment aux autorités de s'assurer que ces personnes, même lorsqu'elles font partie d'une communauté religieuse non traditionnelle, puissent effectivement exprimer leurs convictions religieuses en toute liberté, individuellement ou en commun avec d'autres.

Situation actuelle

72. Le Comité consultatif constate que les modifications apportées en 2009 à la loi sur la liberté de religion ont imposé plusieurs restrictions supplémentaires aux communautés religieuses. Outre l'obligation de s'enregistrer à nouveau pour pouvoir continuer à fonctionner, ces communautés s'exposent désormais à des amendes plus élevées si elles diffusent des textes religieux sans autorisation préalable ou organisent des activités religieuses, comme des prières, en dehors des lieux déclarés. Les autorités expliquent que le processus de réenregistrement n'est qu'une formalité, sans incidence sur le statut juridique de la communauté concernée. Cependant, le Comité consultatif a été officiellement informé au cours de sa visite que les autorités, bien qu'elles n'en aient jamais fait usage, avaient le droit de dissoudre toutes les organisations ne s'étant pas réenregistrées. Le Comité consultatif s'inquiète de ce manque de sécurité juridique pour les communautés qui n'ont pas réussi à se réenregistrer, même au prix de démarches devant les tribunaux. De plus, le Comité consultatif a appris que les procédures de réenregistrement étaient longues et imprévisibles et que des mosquées et des églises avaient été fermées par les autorités locales au motif que la procédure n'avait pas été menée à bien²⁹. D'après les autorités, 576 communautés s'étaient réenregistrées en juillet 2012, sur un total de quelque 900 demandes.

73. Le Comité consultatif note que les communautés musulmanes doivent passer par un double processus d'enregistrement puisque, avant la procédure décrite ci-dessus, leurs demandes doivent être acceptées par la Direction spirituelle des musulmans du Caucase. Ce processus serait particulièrement difficile pour les communautés de confession sunnite, dont celles

²⁹ Voir aussi le rapport de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Respect des obligations et engagements de l'Azerbaïdjan, 25 avril 2012.

composées de personnes appartenant à des minorités nationales comme les Lesghiens et les Avars : la Direction semble en effet refuser leurs demandes ou en retarder le traitement. La mosquée lesghienne de Bakou a été désenregistrée et ses responsables ont reçu l'ordre de la réenregistrer sous un autre nom (voir les commentaires concernant l'article 5 ci-dessus) ; d'après les informations recueillies, la plupart des mosquées fermées depuis 2009, dont la « mosquée albanaise » de Ganja, seraient des mosquées sunnites³⁰.

74. Le Comité consultatif a également appris que des personnes avaient été arrêtées pour avoir prié dans « des lieux non autorisés », y compris dans des domiciles privés, ou contraintes de signer des déclarations où elles s'engageaient à ne pas participer à des prières communes. Il est même signalé que des membres de la police auraient forcé certains musulmans à se raser la barbe³¹. En outre, le Comité consultatif s'inquiète des informations concernant les difficultés rencontrées par les membres de l'Eglise orthodoxe géorgienne pour importer quelques exemplaires de livres religieux à usage spirituel et éducatif. En décembre 2010, le port du foulard a été interdit dans les écoles et les universités, ce qui aurait entraîné de très nombreux abandons de scolarité. Cette nouveauté aurait particulièrement affecté certaines des communautés minoritaires nationales les plus pieuses.

75. Bien que le Comité consultatif, prenant note de l'anxiété de la population face aux groupes religieux non traditionnels et à de possibles tendances extrémistes, apprécie les efforts des autorités pour surveiller les activités religieuses, il souligne que toutes les procédures d'enregistrement doivent être appliquées de façon équitable et transparente et en tenant dûment compte du droit fondamental de manifester sa religion, y compris en commun avec d'autres. A cet égard, il note avec regret les informations faisant état d'un recul considérable de l'étude de l'islam, qui selon certains observateurs a entraîné un manque de compréhension et de tolérance envers les convictions de certaines communautés, y compris non traditionnelles, et contribue à créer des tensions interreligieuses et des difficultés de communication entre les différentes branches d'une même foi.

Recommandation

76. Le Comité consultatif appelle les autorités à prendre des mesures énergiques pour que les personnes appartenant à une minorité nationale, quelle qu'elle soit, puissent exprimer et manifester librement leurs convictions religieuses, individuellement ou en commun avec d'autres, et que le processus de réenregistrement en cours soit appliqué de façon équitable et transparente. Tous les refus doivent ouvrir droit à un recours juridique prompt et effectif.

Article 9 de la Convention-cadre

Télévision, radio et presse écrite en langues minoritaires

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

77. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait les autorités à modifier la législation existante en matière de radio et de télévision de manière à supprimer les obstacles à la diffusion d'émissions en langues minoritaires, en particulier dans le secteur privé, et pour garantir que les personnes appartenant à des minorités nationales puissent effectivement exercer leurs droits tels qu'énoncés aux paragraphes 1 et 3 de l'article 9.

³⁰ Voir entre autres Human Rights Without Frontiers International, Azerbaijan Religious Freedom Survey, avril 2012.

³¹ Voir entre autres le troisième rapport de l'ECRI sur l'Azerbaïdjan, 23 mars 2011.

Situation actuelle

78. Le Comité consultatif regrette qu'aucun progrès n'ait été fait concernant la législation existante en matière d'émissions de radio et de télévision en langues minoritaires. Au contraire, depuis 2008, conformément à des règles adoptées par le Conseil national de la radiodiffusion, tous les films diffusés à la télévision publique doivent être dans la langue d'Etat ou en turc. Il n'y a aucune émission en langue minoritaire à la télévision ou à la radio publiques, à l'exception de quinze minutes d'actualités en russe diffusées sur la télévision publique en début d'après-midi du lundi au vendredi. Par ailleurs, le Comité consultatif n'a pas connaissance de chaîne de radio ou de télévision privée diffusant des émissions en langues minoritaires.

79. Concernant la presse écrite, le Comité consultatif a appris qu'aucune aide publique n'avait été octroyée à des journaux ou brochures en langues minoritaires depuis 1997, mais que les centres culturels pouvaient obtenir des financements de donateurs privés ou d'organisations internationales sous réserve d'autorisation préalable (voir les commentaires relatifs à l'article 5 ci-dessus). Les responsables du fonds spécial de soutien aux médias créé sous l'égide du Président ont confirmé ne pas soutenir les médias en langues minoritaires, cet aspect relevant du fonds de soutien aux organisations non gouvernementales. Les responsables du fonds de soutien aux ONG, de leur côté, affirment que l'institution compétente est le fonds de soutien aux médias. Ces déclarations contradictoires montrent la confusion qui règne au sein des différents organismes de soutien concernant leurs responsabilités concrètes. Le Comité consultatif regrette la méconnaissance totale de l'importance des médias en langues minoritaires pour la préservation et la valorisation de l'identité spécifique des personnes appartenant aux minorités nationales, ainsi que du droit de créer et d'utiliser leurs propres médias, conformément à l'article 9, paragraphe 3 de la Convention-cadre.

Recommandation

80. Le Comité consultatif appelle à nouveau les autorités à supprimer les obstacles existants à la diffusion d'émissions de radio et de télévision en langues minoritaires et à offrir aux organisations de minorités nationales des possibilités réelles, y compris sur le plan du financement, de développer des médias de radiodiffusion et des organes de presse dans leur langue.

Présence des minorités dans les médias

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

81. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait les autorités à augmenter la part des émissions en langues minoritaires à la radio et à la télévision publiques, en étroite coopération avec les représentants des minorités et dans le respect de l'indépendance éditoriale des médias, et à proposer davantage d'émissions portant sur les minorités nationales et sur les sujets qui les préoccupent dans les principaux médias. Les autorités étaient en outre invitées à supprimer les obstacles à la publication et à la diffusion de journaux en langues minoritaires et à soutenir davantage ces publications.

Situation actuelle

82. Le Comité consultatif ne relève pas de changement concernant la présence et la participation des minorités nationales dans les médias. Bien que des émissions culturelles ou musicales diffusent parfois des manifestations folkloriques ou des spectacles en langues minoritaires, les témoignages indiquent que les questions importantes pour les minorités nationales sont très peu couvertes. Plusieurs communautés minoritaires, en particulier les moins importantes numériquement comme les Avars ou les Kriz, regrettent que leur histoire et leur culture restent largement inconnues de la population majoritaire. Dans un milieu médiatique

généralement restrictif, où les journalistes continuent de s'autocensurer largement³², beaucoup de professionnels d'origine minoritaire prennent soin de ne pas attirer l'attention sur eux pour éviter d'éventuelles accusations de déloyauté. Le Comité consultatif note en outre que, selon les informations dont il dispose, les médias seraient toujours de parti pris, en particulier au sujet du conflit du Haut-Karabakh, ce qui alimente l'image négative de la minorité arménienne. Bien qu'un Conseil de la presse ait été mis en place pour examiner les manifestations d'intolérance ou les propos haineux qui pourraient être relevés dans les médias, il n'aurait reçu aucune plainte concernant les relations interethniques, excepté un cas en 2009, où le Conseil a jugé humiliant qu'une femme ait été qualifiée d'arménienne et a demandé au journal concerné de retirer ses propos³³.

Recommandation

83. Le Comité consultatif invite à nouveau les autorités à encourager la production et la diffusion d'un plus grand nombre d'émissions portant sur les questions qui préoccupent les communautés minoritaires nationales et à veiller, en étroite concertation avec les représentants des minorités, à ce que les médias ne contribuent pas à diffuser une mauvaise image des minorités.

84. Le Comité consultatif appelle les autorités à garantir effectivement la liberté des médias, y compris pour les journalistes d'origine minoritaire.

Article 10 de la Convention-cadre

Utilisation des langues minoritaires dans les rapports avec les autorités administratives

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

85. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait les autorités à mettre en place, en étroite coopération avec les représentants des minorités nationales, des normes précisant les conditions d'utilisation des langues minoritaires dans les rapports avec les autorités administratives dans toutes les régions où étaient remplis les critères énoncés à l'article 10.2 de la Convention-cadre, y compris en envisageant d'adjoindre à la loi sur la langue d'Etat une législation spécifique sur l'utilisation des langues minoritaires.

Situation actuelle

86. Le Comité consultatif constate avec regret qu'aucun progrès n'a été fait concernant l'utilisation des langues minoritaires dans les contacts avec les administrations ; le cadre législatif dispose toujours que toutes les communications avec l'administration et en son sein doivent se tenir dans la langue d'Etat. Il a été indiqué au Comité consultatif que les bureaux régionaux du Médiateur acceptaient les courriers en russe, mais répondaient dans la langue officielle. En outre, il serait toujours possible d'utiliser le russe à l'oral dans certaines régions, selon la bonne volonté et les compétences linguistiques du fonctionnaire concerné. Le Comité consultatif s'inquiète en revanche des informations données par les représentants d'autres minorités nationales, selon lesquels l'usage de leur langue est de plus en plus découragé et ils ne se sentent pas à l'aise lorsqu'ils emploient des langues minoritaires en public, en particulier dans les villes. Le Comité consultatif réaffirme que l'usage des langues minoritaires doit être activement promu pour que les personnes appartenant à des minorités nationales puissent réellement exercer les droits énoncés à l'article 10 de la Convention-cadre.

³² Voir entre autres le communiqué de presse du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias : OSCE media representative concerned about negative developments in Azerbaijan, 14 juin 2012.

³³ Voir aussi le troisième rapport de l'ECRI sur l'Azerbaïdjan, 23 mars 2011.

87. Le Comité consultatif s'inquiète particulièrement des droits des personnes appartenant aux minorités les moins nombreuses, comme les Tats, les Tsakhours et les Boudoukhs, car le nombre de locuteurs actifs de leurs langues serait en forte baisse. Des mesures positives ciblées sont requises pour encourager les représentants des minorités numériquement peu importantes à utiliser leur langue, y compris en public, afin de promouvoir les langues minoritaires moins répandues. A cet égard, le Comité consultatif regrette qu'aucun progrès n'ait été fait en vue de la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, bien qu'il s'agisse d'un des engagements pris par le pays lors de son adhésion au Conseil de l'Europe³⁴.

Recommandations

88. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à garantir, y compris au moyen de mesures législatives, le droit effectif des personnes appartenant à des minorités nationales d'utiliser leur langue dans leurs relations avec les autorités administratives, dans les conditions énoncées à l'article 10 de la Convention-cadre.

89. Des efforts particuliers sont nécessaires pour garantir les droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités numériquement peu importantes. A cet égard, le Comité consultatif appelle les autorités à respecter l'engagement pris au moment de leur adhésion en ratifiant la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

Article 11 de la Convention-cadre

Indications topographiques bilingues et autres inscriptions

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

90. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif demandait instamment aux autorités de prendre des mesures, y compris législatives, pour veiller à ce que les personnes appartenant à des minorités nationales soient autorisées à afficher des indications topographiques et d'autres inscriptions en langues minoritaires, conformément à l'article 11 de la Convention-cadre.

Situation actuelle

91. Le Comité consultatif regrette qu'aucun progrès notable n'ait été réalisé concernant la possibilité, pour les personnes appartenant aux minorités nationales, d'afficher des indications topographiques et autres (y compris à caractère privé) en langues minoritaires, même dans les zones où elles constituent la grande majorité de la population. Le cadre législatif, qui impose le seul usage de la langue d'Etat, n'est toujours pas conforme aux dispositions correspondantes de la Convention-cadre. Le Comité consultatif a été informé qu'il existait quelques panneaux bilingues, mais principalement en azerbaïdjanais et anglais. Selon le gouvernement et la plupart des représentants des minorités, les indications topographiques en langues minoritaires ne sont pas nécessaires, car pratiquement tout le monde parle l'azerbaïdjanais. Le Comité consultatif regrette cette méconnaissance des effets positifs que l'usage public des langues minoritaires, y compris sous la forme d'un affichage bilingue, peut avoir sur le degré général de tolérance et d'appréciation de la diversité dans une société³⁵.

³⁴ L'Azerbaïdjan s'était engagé à signer et à ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires avant le 25 janvier 2002. Il a signé cet instrument le 21 décembre 2001.

³⁵ Voir ACFC, Commentaire thématique n° 3 – Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales, mai 2012.

Recommandation

92. Le Comité consultatif invite à nouveau les autorités à mettre leur cadre législatif en conformité avec la Convention-cadre et à autoriser l'affichage d'indications publiques et privées en langues minoritaires là où les conditions énoncées à l'article 11 sont remplies.

Article 12 de la Convention-cadre**Promouvoir la connaissance des cultures, des langues, de l'histoire et des religions des minorités nationales***Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

93. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif engageait les autorités à développer des manuels d'histoire et autres supports pédagogiques offrant des informations complètes sur les minorités nationales, leur identité et leur culture sans véhiculer de stéréotypes négatifs. Il encourageait également les autorités à faire en sorte que l'accent mis sur la langue d'Etat dans le système éducatif n'empêche pas de soutenir convenablement les recherches sur les langues des minorités, leur histoire et les autres aspects de leur patrimoine culturel.

Situation actuelle

94. Le Comité consultatif prend note des efforts, mentionnés dans le rapport étatique, pour promouvoir la connaissance des minorités nationales et favoriser le respect et la compréhension mutuelle par l'organisation de formations et de tables rondes et par la publication d'un ouvrage consacré aux minorités nationales vivant en Azerbaïdjan. Tout en saluant ces mesures, il croit comprendre qu'il s'agit d'initiatives ponctuelles, liées à des projets généraux de formation aux droits de l'homme et à la tolérance, qui n'ont pas encore abouti à un réexamen méthodique des manuels et des programmes scolaires. D'après les représentants de la plupart des communautés minoritaires, les informations sur leur langue, leur traditions ou leur histoire spécifiques sont soit absentes soit limitées à des stéréotypes folkloriques, en partie accompagnées de connotations négatives : 'montagnards', 'paysans', ou pire dans le cas des Arméniens. Des représentants du gouvernement ont en outre appris au Comité consultatif que les langues et cultures des minorités nationales faisaient l'objet de deux heures de cours hebdomadaires dans les écoles 'concernées', ce qui semble impliquer que seuls les élèves appartenant eux-mêmes à une minorité nationale reçoivent un enseignement sur leur propre culture, mais que cet enseignement n'est pas généralisé. En outre, il n'existe ni financements ni programmes spéciaux destinés à promouvoir les recherches sur les langues et cultures minoritaires ou dans ces langues dans les établissements scolaires ou à l'université (voir aussi plus loin).

95. Autre source d'inquiétude pour le Comité consultatif, les manuels d'histoire adopteraient toujours une perspective étroite, sans possibilité de prise en compte d'autres points de vue, ce qui risque de renforcer et de multiplier encore les stéréotypes et les préjugés contre certaines minorités. L'organisation d'un enseignement en langue minoritaire uniquement dans quelques régions de forte implantation de telle ou telle minorité, où les élèves appartenant à cette minorité suivent des cours séparés, aggrave ce clivage, puisque les élèves des populations minoritaire et majoritaire n'ont pratiquement aucune chance de se rencontrer et de discuter ensemble des questions qui préoccupent une ou plusieurs minorités nationales. Compte tenu du niveau d'intolérance et de discours public négatif contre certains groupes en particulier, le Comité consultatif regrette qu'aucune initiative ne semble en cours pour favoriser le respect et la compréhension mutuelle au sein des jeunes générations et œuvrer ainsi à une paix durable dans la région.

Recommandation

96. Le Comité consultatif appelle les autorités à veiller à ce que les supports pédagogiques offrent des informations satisfaisantes sur l'identité et la culture des minorités nationales et à ce que les programmes et l'administration scolaire encouragent des échanges positifs entre élèves de différentes origines afin de favoriser la tolérance et la compréhension mutuelle, y compris en s'efforçant de présenter des perspectives multiples dans l'enseignement de l'histoire.

Manuels et formation des enseignants

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

97. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait les autorités à remédier aux lacunes constatées en matière de manuels et de formation des enseignants dans le domaine des langues minoritaires, en associant étroitement les représentants des minorités nationales concernées.

Situation actuelle

98. Le Comité consultatif salue les efforts engagés par les autorités pour élaborer et imprimer des manuels de/en langues minoritaires. Il a cependant appris avec regret qu'il n'y avait toujours pas assez de manuels pour répondre aux besoins des élèves de langue minoritaire et que beaucoup d'établissements scolaires ne semblaient pas disposer de manuels de/en langues minoritaires au-delà de la deuxième année de scolarité. En outre, le Comité consultatif croit comprendre qu'il existe toujours des accords bilatéraux pour l'échange de manuels avec la Géorgie et la Fédération de Russie, mais qu'ils ont été récemment limités aux manuels de langue et de littérature minoritaires. Les représentants des minorités confirment que d'importants problèmes subsistent en matière d'approvisionnement en manuels en langues minoritaires, en particulier pour d'autres disciplines comme les mathématiques ou la biologie. Le manque de manuels appropriés réduit encore la qualité de l'enseignement de ces matières.

99. Concernant l'existence et la qualité de la formation des enseignants, le Comité consultatif croit comprendre, d'après les informations fournies par ses interlocuteurs, dont des représentants des autorités compétentes, que les possibilités de formation pédagogique en langues minoritaires sont en diminution. Le département de philologie lesghienne de l'Université de Bakou, par exemple, a récemment fermé ses portes, entre autres en raison du faible intérêt montré par les étudiants et donc de l'augmentation des frais de formation par étudiant pour l'université. Malgré le grand nombre de Talysh vivant dans la région de Lenkoran et le fait que la langue talysh soit enseignée dans des écoles primaires de la région, il n'y a pas de département de talysh à l'Université d'Etat de Lenkoran. Par conséquent, l'enseignement en langue minoritaire est souvent assuré par des professeurs insuffisamment formés. D'après les représentants de plusieurs communautés minoritaires, les cours de/en langues minoritaires sont de plus en plus souvent annulés faute de professeur disponible. Tout en reconnaissant qu'il est coûteux de former convenablement des professeurs enseignant des/en langues minoritaires, le Comité consultatif souligne que des efforts concertés sont indispensables pour qu'un nombre suffisant d'enseignants qualifiés soit disponible. Des accords bilatéraux avec les pays voisins pour faciliter les échanges d'étudiants ou de jeunes enseignants pourraient aussi constituer un moyen d'améliorer la situation, qui semble se dégrader rapidement.

Recommandations

100. Le Comité consultatif appelle les autorités à redoubler d'efforts pour élaborer et diffuser des manuels de/en langues minoritaires, afin que les établissements concernés bénéficient d'un enseignement de qualité.

101. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à accroître leurs efforts et à étudier toutes les solutions possibles pour dispenser aux enseignants de/en langues minoritaires une formation satisfaisante, afin que les établissements concernés disposent d'un nombre suffisant d'enseignants qualifiés.

Accès à l'éducation pour les minorités nationales

Situation actuelle

102. Le Comité consultatif a appris avec satisfaction que les personnes appartenant à des minorités nationales ne rencontraient généralement pas d'obstacle dans l'accès à l'éducation. Une année d'enseignement préscolaire est proposée aux enfants qui ne maîtrisent pas les principales langues d'instruction, à savoir l'azerbaïdjanais, le russe ou le géorgien. De nombreux abandons précoces de scolarité sont cependant signalés dans les zones rurales et montagneuses du pays, où résident de nombreuses communautés minoritaires. La situation semble pire dans le Sud, où les filles sont touchées de manière disproportionnée en raison de mariages précoces et peut-être d'une tendance des familles pauvres à privilégier l'éducation des garçons. En outre, le Comité consultatif a recueilli les inquiétudes de certaines communautés minoritaires concernant le programme de bourses « Jeunes Azerbaïdjanais à l'étranger », permettant à de jeunes diplômés de poursuivre leurs études dans un autre pays, qui semble défavoriser les étudiants d'origine minoritaire et accepter principalement ceux d'origine azérie.

Recommandation

103. Le Comité consultatif invite les autorités à renforcer leurs efforts pour garantir l'égalité d'accès à l'éducation à toutes les personnes appartenant à des minorités nationales, y compris celles qui résident dans des régions reculées du pays.

Article 13 de la Convention-cadre

Ecoles privées des minorités

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

104. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait les autorités à poursuivre leur soutien aux établissements privés de minorités qui contribuent à la sauvegarde et à la valorisation des langues et des cultures minoritaires, comme l'école juive de Bakou.

Situation actuelle

105. Le Comité consultatif se félicite de l'existence dans tout le pays de diverses « écoles du dimanche », où les communautés minoritaires nationales peuvent apprendre leur langue et leur culture. Il note cependant qu'en règle générale ces initiatives, bien qu'autorisées par les pouvoirs locaux, ne reçoivent pas de soutien financier, mais dépendent des communautés elles-mêmes et de la disponibilité de personnes capables de donner des cours dans la langue minoritaire. Les représentants de plusieurs minorités nationales expliquent avoir demandé à plusieurs reprises aux autorités de mettre des locaux à disposition pour les écoles du dimanche, sans succès (voir aussi les commentaires relatifs à l'article 5 ci-dessus), alors que d'autres communautés bénéficient de locaux appropriés. Le Comité consultatif observe également à cet égard qu'il existe des inégalités entre les diverses communautés minoritaires nationales en ce qui concerne l'accès aux aides destinées aux établissements éducatifs privés, faute de procédure claire et de critères transparents pour leur octroi. Certains établissements ne pourraient compter que sur des donateurs privés ou sur les ambassades d'Etats voisins, ce qui, en raison de l'obligation d'obtenir une autorisation préalable, défavorise encore certaines communautés minoritaires.

Recommandation

106. Le Comité consultatif encourage les autorités à élargir autant que possible le soutien organisationnel et matériel qu'elles apportent aux institutions éducatives privées qui contribuent à la préservation et à la valorisation des langues et des cultures minoritaires, sur la base de critères objectifs et transparents. Le droit de toutes les minorités nationales de faire fonctionner des établissements éducatifs privés doit être respecté à égalité.

Article 14 de la Convention-cadre

Enseignement des langues minoritaires et/en langues minoritaires

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

107. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif demandait instamment aux autorités de fournir des garanties légales suffisantes pour que les personnes appartenant à des minorités nationales puissent recevoir un enseignement dans leur langue, comme prévu à l'article 45 de la Constitution azerbaïdjanaise et à l'article 6 de la loi de 1992 sur l'éducation. En outre, il engageait vivement les autorités à élargir les possibilités existantes d'apprentissage de langues minoritaires dans le cadre du système éducatif au-delà de l'école primaire, en tenant compte de la demande locale.

Situation actuelle

108. Le Comité consultatif ne relève pas de changement significatif en matière d'enseignement des langues minoritaires et en langues minoritaires à l'école. Les personnes appartenant aux minorités russe et géorgienne peuvent suivre un enseignement primaire et secondaire dans leur langue, avec chaque semaine des cours obligatoires de langue, de littérature et de géographie dans la langue officielle. Les autres minorités nationales peuvent, dans les régions où elles sont fortement implantées, assister à deux heures hebdomadaires de cours de langue et de culture minoritaire. Le Comité consultatif a appris que des cours hebdomadaires étaient dispensés dans 232 établissements scolaires pour le talysh, dans 107 établissements pour le lesghien, 37 pour le tat, 23 pour l'avar, 6 pour le tsakhour, 2 pour le kurde et enfin, un établissement pour le khinaloug. Les représentants de ces minorités signalent toutefois que la qualité de l'instruction continue de se détériorer, en raison du manque de manuels et d'enseignants qualifiés (voir les commentaires relatifs à l'article 12 ci-dessus), et que les cours sont fréquemment annulés. Le Comité consultatif croit comprendre en outre que ces cours ne sont organisés que dans les villages où la minorité concernée représente la grande majorité de la population. Les informations contradictoires fournies par les différents niveaux de pouvoir ont montré le manque de clarté des procédures à suivre pour instaurer des cours de langues minoritaires dans des villages supplémentaires ou pour fixer le nombre minimum d'élèves requis pour que ce droit puisse être exercé.

109. Par ailleurs, le Comité consultatif croit comprendre que les cours de langues minoritaires mentionnés ci-dessus ne sont proposés qu'à l'école primaire, de la première à la troisième année. Ces cours peuvent être poursuivis en option en quatrième année si un enseignant est disponible, mais cela semble être rarement le cas. Concernant l'enseignement secondaire, seul le lesghien continue d'être proposé à titre facultatif jusqu'en neuvième année dans certaines régions ; d'après les informations du Comité, cette possibilité a été mise en œuvre dans sept établissements. Les représentants de minorités se disent préoccupés par la qualité très médiocre des cours de langue minoritaire, qui engendre un déclin de l'intérêt des parents et des élèves. En outre, beaucoup de parents ignoreraient la possibilité d'exiger une instruction en langue minoritaire conformément à la législation nationale. Le Comité consultatif partage ces préoccupations et réaffirme la grande importance d'un enseignement de qualité des/dans les langues minoritaires nationales, y compris celles des minorités numériquement peu importantes,

pour que les personnes appartenant aux minorités nationales puissent effectivement préserver leur langue et leur identité.

Recommandation

110. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités d'élargir les possibilités d'enseignement des/dans les langues minoritaires pour les personnes appartenant à des minorités nationales, y compris les minorités numériquement peu importantes. Des règles claires doivent être mises en place pour préciser dans quelles conditions les garanties constitutionnelles et législatives peuvent s'appliquer, y compris dans l'enseignement secondaire.

Apprentissage de la langue officielle

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

111. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif demandait instamment aux autorités de prendre des mesures pour donner aux personnes appartenant aux minorités nationales davantage de possibilités d'apprendre correctement la langue officielle.

Situation actuelle

112. Le Comité consultatif constate avec satisfaction que le niveau général de connaissance de la langue officielle chez les personnes appartenant aux minorités nationales semble s'être considérablement amélioré et que les représentants des minorités ne signalent généralement pas de difficultés dans l'acquisition d'un niveau suffisant, même pour les élèves des écoles en langues minoritaires, où l'enseignement en azerbaïdjanais se limite à deux heures par semaine. Le Comité consultatif a été informé que, parmi les populations minoritaires, un nombre important de personnes âgées comprenaient encore très mal la langue officielle.

Recommandation

113. Le Comité consultatif invite les autorités à poursuivre leurs efforts pour que toutes les personnes appartenant à des minorités nationales puissent acquérir la maîtrise de la langue officielle.

Article 15 de la Convention-cadre

Participation effective des minorités nationales aux prises de décision

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

114. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif demandait instamment aux autorités de remettre en activité le Conseil pour les minorités nationales ou de créer un autre organe consultatif pour permettre aux représentants des minorités nationales de prendre une part active aux décisions, particulièrement sur les sujets qui les concernent.

Situation actuelle

115. Le Comité consultatif constate avec regret qu'il n'existe actuellement aucun mécanisme institutionnel permettant une consultation effective des minorités nationales sur les sujets qui les concernent directement. Le Conseil de coordination des centres culturels des minorités nationales, toujours présenté comme un mécanisme de consultation régulière, ne s'est réuni qu'une fois en deux ans. D'après les témoignages, ses réunions sont ajournées pour divers motifs et, lorsqu'il se réunit, les différents sujets débattus ne donnent lieu à aucune suite ni conséquence notable pour les représentants des minorités nationales. Bien qu'il semble exister des relations entre le ministère de la Culture et certaines communautés minoritaires présentes à Bakou et que des représentants de minorités soient invités à diverses manifestations culturelles, aucun

mécanisme institutionnel ne permet de relayer les préoccupations des communautés minoritaires, y compris en dehors de la capitale, vers les différents ministères traitant des sujets qui les concernent, ou de faciliter leur participation aux décisions sur les politiques et initiatives législatives pertinentes. Plusieurs représentants de minorités nationales et d'autres interlocuteurs du Comité consultatif soulignent que cette absence de mécanisme de consultation est l'un des problèmes importants dans la protection des minorités en Azerbaïdjan, le Conseil pour les minorités nationales placé sous l'égide du Président ayant cessé d'exister en 1997.

116. Le Comité consultatif se félicite cependant que les minorités nationales restent fortement représentées parmi les fonctionnaires, notamment dans les municipalités où les minorités sont fortement implantées. Bien que les minorités nationales puissent ainsi exercer une certaine influence sur les décisions prises au niveau local, le Comité consultatif rappelle que la simple présence de personnes appartenant à des minorités nationales dans la fonction publique ou parmi les employés municipaux ne garantit pas que les préoccupations des communautés minoritaires soient effectivement prises en compte. Il remarque en outre que peu de femmes appartenant à des minorités nationales semblent travailler dans la fonction publique. Les représentants de minorités nationales élus au niveau municipal le sont à titre individuel et, semble-t-il, hésitent à promouvoir les thèmes qui concernent particulièrement leur communauté, car cette démarche, dans un contexte politique généralement restrictif, pourrait être perçue comme un signe de déloyauté envers l'Etat et sa politique générale de promotion de l'unité.

Recommandation

117. Le Comité consultatif engage vivement les autorités à mettre en place de véritables mécanismes de consultation des communautés minoritaires nationales, y compris des femmes de ces communautés, pour que leurs préoccupations soient régulièrement débattues et que leurs avis soient effectivement pris en compte dans les décisions pertinentes au niveau central et local.

Participation des personnes appartenant aux minorités nationales à la vie socio-économique

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

118. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait vivement les autorités à veiller à ce que les exigences linguistiques inscrites dans la loi sur la langue d'Etat n'aient pas un impact disproportionné sur l'accès à l'emploi et la situation socio-économique des personnes appartenant à des minorités nationales.

Situation actuelle

119. Le Comité consultatif note avec préoccupation que le pays connaît un fort taux de chômage, particulièrement élevé dans les zones rurales densément peuplées par un grand nombre de communautés minoritaires. Dans la région de Khachmaz, le chômage toucherait jusqu'à 70 % de la population en âge de travailler. Tout en reconnaissant les efforts engagés par les autorités pour soutenir le développement des infrastructures et attirer des investissements dans certaines parties du pays, le Comité consultatif craint que les environs de la capitale ne se soient développés de façon disproportionnée par rapport au reste du pays, où résident la plupart des minorités nationales et en particulier les moins nombreuses, souvent dans des régions reculées ou montagneuses. Le Comité consultatif a également été avisé que les femmes continuaient à rencontrer des obstacles particuliers dans l'accès à l'emploi, en raison d'un certain nombre de préjugés sociaux qui seraient particulièrement répandus chez certaines communautés minoritaires.

120. Le Comité consultatif a appris avec satisfaction que le ministère de la Politique sociale avait entrepris de dédommager les citoyens ayant perdu leur épargne à la suite de l'effondrement

de l'Union soviétique. Tout en reconnaissant les difficultés administratives inhérentes à une telle initiative, le Comité consultatif a été informé qu'en raison de la barrière de la langue, les personnes âgées membres de minorités avaient du mal à remplir les formulaires nécessaires. En outre, les critères d'octroi du dédommagement manqueraient de clarté, renforçant l'impression d'insécurité juridique qui entoure cette procédure.

Recommandations

121. Le Comité consultatif appelle les autorités à redoubler d'efforts pour remédier au taux de chômage élevé que connaît le pays, en se concentrant particulièrement sur les régions les plus reculées où le manque d'infrastructures aggrave encore la situation de la population concernée, y compris les communautés minoritaires.

122. Le Comité consultatif invite en outre les autorités à veiller à ce que toutes les mesures prévues pour atténuer les difficultés économiques rencontrées par une partie de la population soient mises en œuvre de façon transparente et sur la base de critères clairs, et à ce que les besoins linguistiques spécifiques des personnes appartenant aux minorités nationales soient dûment pris en compte pour l'accès à ces mesures.

Article 16 de la Convention-cadre

Personnes déplacées

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

123. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif notait que le conflit du Haut-Karabakh avait fortement modifié la composition de la population dans certaines zones où résident des personnes appartenant à des minorités nationales, et affirmait son soutien aux efforts entrepris pour trouver une solution pacifique durable au conflit permettant d'espérer un processus de retour volontaire, y compris pour les personnes appartenant aux minorités nationales.

Situation actuelle

124. Le Comité consultatif regrette qu'aucun changement ne soit intervenu dans la région du Haut-Karabakh et qu'il n'ait pas été possible d'encourager le retour volontaire dans cette région des personnes déplacées par le conflit, dont celles appartenant à des minorités nationales. Il salue les efforts notables engagés par les autorités pour faire face au déplacement massif de populations engendré par le conflit (voir les commentaires relatifs à l'article 4 ci-dessus) et réaffirme son soutien à une solution pacifique et durable ouvrant la voie au retour volontaire des populations touchées.

Recommandation

125. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à continuer d'œuvrer à une paix durable dans la région afin que le retour volontaire de toutes les personnes déplacées par le conflit du Haut-Karabakh puisse débiter.

Article 17 de la Convention-cadre

Contacts transfrontaliers

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

126. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait les autorités à poursuivre leurs efforts pour que les Lesghiens aient davantage de possibilités de nouer des contacts avec la Russie, et à tenir particulièrement compte des besoins des membres des minorités talysh et arménienne désireux d'établir et de maintenir des contacts transfrontaliers.

Situation actuelle

127. Le Comité consultatif note que l'Azerbaïdjan est toujours partie à des accords bilatéraux avec la Fédération de Russie et la Géorgie, accords qui facilitent les contacts transfrontaliers pour les personnes appartenant à des minorités nationales ainsi que l'échange de certains manuels rédigés dans les langues de minorités nationales. Selon certains interlocuteurs, les membres de la communauté meskhète cherchant à regagner la Géorgie bénéficieraient de procédures simplifiées pour les formalités douanières et le passage de la frontière. Les personnes appartenant à la minorité talysh se heurtent toujours à d'importants problèmes lorsqu'elles veulent établir et maintenir des contacts transfrontaliers ou participer aux activités d'organisations non gouvernementales, y compris au niveau international.

Recommandation

128. Le Comité consultatif appelle à nouveau les autorités à ne pas faire obstacle aux droits des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir des contacts transfrontaliers, en particulier avec les communautés qui ont la même identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse. Ces droits comprennent la participation à des activités d'organisations non gouvernementales au niveau international, comme le prévoit explicitement l'article 17 de la Convention-cadre.

Article 18 de la Convention-cadre

Coopération transfrontalière

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

129. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif se félicitait que l'Azerbaïdjan soit partie à des accords bilatéraux avec des pays voisins concernant la protection des minorités nationales et encourageait les autorités à poursuivre cette coopération.

Situation actuelle

130. Le Comité consultatif se félicite que l'Azerbaïdjan continue de coopérer avec les pays voisins, y compris sur les questions relatives à la protection des minorités nationales, et encourage les autorités à renforcer la coopération régionale en matière d'enseignement des/en langues minoritaires (voir les commentaires relatifs à l'article 12 ci-dessus). Il constate avec préoccupation que les incidents à la frontière entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan et sur la ligne de contact continuent de saper les efforts déployés pour ramener la paix dans la région, et renvoie au récent appel lancé par le Secrétaire général de l'OSCE à toutes les parties pour qu'elles s'abstiennent de recourir à la menace ou à l'usage de la force et mettent tout en œuvre pour appliquer les mesures de confiance convenues à Sotchi en 2011³⁶.

³⁶ Voir *OSCE Secretary General, in Azerbaijan, stresses need for political will in conflict resolution, pledges continued co-operation*, communiqué de presse de l'OSCE, Bakou, 9 juillet 2012.

Recommandation

131. Le Comité consultatif invite les autorités à poursuivre leur coopération avec les pays voisins sur toutes les questions relatives à la protection des minorités nationales et à continuer d'œuvrer en faveur d'une paix durable dans la région.

III. CONCLUSIONS

132. Le Comité consultatif estime que les présentes remarques conclusives pourraient servir de base pour les conclusions et recommandations qui seront adoptées par le Comité des Ministres à l'égard de l'Azerbaïdjan.

Évolutions positives au terme des deux cycles de suivi

133. Les autorités continuent dans l'ensemble à aborder le processus de suivi de la Convention-cadre dans un esprit de coopération. La société azerbaïdjanaise se caractérise toujours par une attitude généralement ouverte vis-à-vis de la diversité et par de bonnes relations entre ses divers groupes ethniques. Certaines minorités nationales numériquement peu importantes ont été enregistrées pour la première fois comme des groupes distincts à l'occasion du recensement de 2009, qui a été préparé et mené à bien conformément aux normes et recommandations internationales reconnues, y compris au regard du principe de libre identification.

134. Les organisations de minorités nationales continuent d'organiser diverses activités culturelles avec le soutien des pouvoirs locaux, du ministère de la Culture ainsi que de certaines organisations internationales et ambassades des Etats voisins. Deux heures hebdomadaires de cours de langues minoritaires continuent d'être proposés à l'école primaire dans les régions où les minorités nationales sont fortement implantées. Sept établissements d'enseignement secondaire continuent d'offrir des cours de leshghien jusqu'en neuvième année. Un Programme national d'action pour renforcer la protection effective des droits de l'homme, adopté récemment, mentionne les minorités nationales et énonce l'engagement de poursuivre les actions visant à préserver et à valoriser leur patrimoine culturel.

135. La plupart des personnes appartenant à des minorités nationales semblent ne se sentir ni exclues ni victimes de discrimination du fait de leur appartenance ethnique. Les personnes appartenant à des minorités nationales sont fortement représentées dans tous les secteurs de la fonction publique, y compris au sein des municipalités, et certains élus locaux sont membres de minorités nationales.

Sujets de préoccupation au terme des deux cycles de suivi

136. Le cadre législatif général relatif aux minorités nationales reste flou, et la Convention-cadre ainsi que les résultats des précédents cycles de suivi restent mal compris au sein des instances gouvernementales concernées. Il n'y a pas de système en place pour collecter des informations sur les obstacles spécifiques rencontrés par les personnes appartenant aux minorités nationales dans l'accès aux droits et aucun progrès n'a été accompli en ce qui concerne l'adoption de mesures spéciales visant à promouvoir leur égalité pleine et effective.

137. Malgré les témoignages persistants selon lesquels les personnes appartenant à certaines minorités seraient la cible d'attitudes discriminatoires et de restrictions d'accès aux droits, il est très rare que des allégations de discrimination soient portées à l'attention de la justice ou du Bureau du Médiateur. Les recours juridiques disponibles contre la discrimination semblent mal connus et jugés peu fiables par la population, communautés minoritaires comprises.

138. L'octroi d'aides aux activités culturelles des associations de minorités nationales n'est pas soumis à des procédures et à des critères précis et seuls quelques centres culturels disposent de locaux adéquats. Les financements sont attribués au cas par cas, ce qui empêche l'organisation d'activités à long terme pour préserver et valoriser les langues et les cultures

minoritaires. L'obligation de demander une autorisation préalable avant d'utiliser des financements étrangers défavorise certaines minorités qui, en raison des relations bilatérales délicates entre l'Azerbaïdjan et certains pays voisins, ne peuvent accéder à ces financements sans éveiller des soupçons de déloyauté.

139. Un discours public hostile vise les personnes appartenant à certaines minorités en particulier, discours renforcé par les médias et toléré, voire officiellement soutenu. Il susciterait une discrimination généralisée à l'encontre des personnes appartenant à certaines minorités, qui limiterait encore leur accès aux droits. Des témoignages persistants font état d'abus et de mauvais traitements de la part des forces de police, en particulier dans la phase préalable à la détention.

140. Les poursuites et condamnations pénales ciblées de personnes engagées en faveur des droits de l'homme, et notamment des droits des minorités, ont un effet décourageant sur la liberté d'expression. De fortes présomptions laissent penser que les personnes appartenant à certaines minorités en particulier sont visées par des poursuites pénales et accusées de déloyauté parce qu'elles cherchent à exprimer leur identité minoritaire et à exercer les droits que leur confère la Convention-cadre.

141. Aucune disposition n'est en vigueur pour promouvoir l'usage des langues minoritaires dans les relations avec les autorités locales ou dans l'affichage public. Les émissions de radio et de télévision en langues minoritaires ne sont pas assez nombreuses et les langues et cultures des minorités nationales ont une présence très limitée dans les médias publics.

142. Les manuels et programmes scolaires ne font qu'une allusion superficielle aux langues et aux cultures des minorités nationales. D'après les témoignages, les cours de langue minoritaire sont fréquemment annulés en raison du manque d'enseignants qualifiés et de manuels appropriés.

143. Il n'existe pas de mécanisme de consultation effectif permettant de porter à l'attention des différents ministères concernés les préoccupations des communautés minoritaires vivant dans la capitale et dans les régions. Le Conseil de coordination des centres culturels des minorités nationales ne se réunit que rarement et ne permet pas aux personnes appartenant à des minorités nationales de participer effectivement aux décisions sur les sujets qui les concernent.

Recommandations

144. Outre les mesures à prendre pour donner suite aux recommandations détaillées énoncées dans les chapitres I et II de l'Avis du Comité consultatif, les autorités sont invitées à prendre les mesures suivantes pour améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre.

Questions nécessitant une action immédiate³⁷

- **Prendre toutes les mesures nécessaires pour mieux faire connaître les droits et les garanties inscrits dans la Convention-cadre et pour assurer aux personnes défendant ces droits un environnement sûr, y compris en leur garantissant la liberté d'expression.**
- **Combattre énergiquement les manifestations d'intolérance, les préjugés et les accusations de déloyauté contre les personnes appartenant à des minorités, y compris dans les déclarations publiques.**

³⁷ Les recommandations sont présentées en suivant l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

- **Veiller à mettre en place un mécanisme de consultation institutionnalisé, non limité au domaine culturel, visant à favoriser la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales aux décisions sur tous les sujets qui les touchent au niveau régional et national.**

Autres recommandations³⁸

- Développer, en étroite concertation avec les représentants des minorités nationales, des mécanismes appropriés de collecte de données sur la situation des personnes appartenant à des minorités nationales et sur l'accès à leurs droits, et faciliter la mise en place de mesures spéciales visant à promouvoir leur égalité pleine et effective.
- Accroître l'aide financière apportée aux activités culturelles des associations de minorités nationales et assurer, en concertation avec les représentants des minorités nationales, la mise en place d'un programme institutionnalisé pour l'attribution de financements de longue durée, assorti de procédures claires et transparentes.
- Intensifier les efforts pour que tous les membres des forces de l'ordre aient pour instruction de respecter les droits de toutes les personnes arrêtées pour quelque motif que ce soit, y compris les personnes appartenant à des minorités nationales, et pour qu'ils soient formés à cet effet ; sanctionner rapidement toute forme d'abus policier.
- Prendre des mesures énergiques pour que les personnes appartenant à des minorités nationales soient libres de se réunir et d'exprimer et de diffuser en commun leurs opinions, y compris concernant l'exercice de leurs droits.
- Supprimer les obstacles qui empêchent actuellement la diffusion d'émissions de radio et de télévision en langues minoritaires et renforcer le soutien aux journaux en langues minoritaires ; veiller à ce que les personnes appartenant à des minorités nationales puissent réellement utiliser leur langue, comme prévu par la Convention-cadre.
- Elargir les possibilités d'apprentissage de la langue minoritaire pour les personnes appartenant à des minorités nationales, y compris celles qui comptent peu de membres ; prendre toutes les mesures nécessaires pour renforcer les possibilités de formation des enseignants en langues minoritaires et assurer un approvisionnement satisfaisant en supports pédagogiques.

³⁸ Les recommandations sont présentées en suivant l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.