



Strasbourg, 14 novembre 2006

DH-MIN(2006)022

COMITE DIRECTEUR POUR LES DROITS DE L'HOMME  
(CDDH)

**COMITE D'EXPERTS SUR LES QUESTIONS RELATIVES  
A LA PROTECTION DES MINORITES NATIONALES  
(DH-MIN)**

—————  
**RAPPORT D'ACTIVITE**  
—————

**Période du 1<sup>er</sup> janvier 2005 au 31 décembre 2006**

## I. Introduction

1. En novembre 2004<sup>1</sup>, les Délégués des Ministres ont adopté le mandat spécifique du Comité d'experts sur les questions relatives à la protection des minorités nationales (DH-MIN) qui prendra fin le 31 décembre 2006 (Annexe I). Le Comité des Ministres a également décidé de réexaminer l'extension du mandat au-delà du 31 décembre 2006, à la lumière des moyens budgétaires disponibles. Le DH-MIN a préparé le présent rapport lors de sa quatrième réunion du 19 au 20 octobre 2006, en vue de donner au CDDH et aux autres concernés une vue d'ensemble des travaux menés par le Comité depuis 2005.
2. Le DH-MIN a tenu quatre réunions, respectivement du 10 au 12 mai 2005, du 26 au 28 octobre 2005, du 8 au 10 mars 2006 et les 19 et 20 octobre 2006, sous la présidence de M. Detlev REIN (Allemagne) et de M. Eero J. AARNIO (Finlande) comme vice-président. Lors de sa 4<sup>e</sup> réunion, le DH-MIN a élu M<sup>me</sup> Judit SOLYMOSI (Hongrie) présidente (sous réserve de l'approbation par le CDDH) et M. Detlev REIN (Allemagne) vice-président, tous les deux pour un mandat d'un an à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007, sous réserve de la prolongation du mandat du comité.
3. En outre, deux événements internationaux ont été organisés en lien avec les réunions plénières du DH-MIN et avec la participation des membres du DH-MIN. La conférence sur le rôle des organes consultatifs des minorités nationales qui s'est tenue le 7 mars 2006 à Braşov (Roumanie) a été organisée dans le cadre de la présidence roumaine du Comité des Ministres. Cet événement relevait directement des travaux du DH-MIN. Le séminaire sur « les garanties juridiques internationales relatives à la protection des minorités nationales et les problèmes de mise en œuvre », avec comme aspect thématique « les minorités et l'éducation », s'est tenu le 18 octobre 2006 à Strasbourg (France) dans le cadre de la présidence de la Fédération de Russie du Comité des Ministres.

## II. Approche générale et méthodes de travail

4. Gardant à l'esprit son mandat, le DH-MIN s'est attaché à analyser de manière approfondie plusieurs questions transversales importantes pour les Etats membres, principalement en vue d'élaborer des documents de bonne pratique et d'éventuelles recommandations relatives à la protection des minorités nationales. Dans ce contexte, le DH-MIN a également commandé une étude sur certains sujets pertinents. Le DH-MIN a également contribué aux travaux des Délégués des Ministres, notamment en préparant un projet d'avis sur le projet de recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur la promotion de la participation des jeunes issus des minorités. Ce projet d'avis a été porté à l'attention du CDDH pour transmission au Comité des Ministres (Annexe II).
5. Au cours de ses travaux, le DH-MIN s'est abstenu de toute interférence et a agi en toute complémentarité avec les mécanismes de suivi existants dans le domaine de la protection des minorités, en particulier le Comité consultatif, organe de suivi de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ci-après la Convention-cadre). Le DH-MIN a davantage agi en tant que forum d'échange d'informations, de vues et d'expériences sur les politiques et les bonnes pratiques dans le domaine de la protection des minorités nationales, notamment en procédant à des tours de table réguliers. Son rôle en lien avec les organes de suivi s'est reflété, par exemple, dans la discussion qu'il a eue avec les présidents du Comité consultatif et d'autres

---

<sup>1</sup> Décision n° (CM/Del/Dec(2003)845/11.6) adoptée lors de la 902<sup>e</sup> réunion du Comité des Ministres qui s'est tenue le 3 novembre 2004.

comités concernés sur les modalités des pratiques de présentation des rapports étatiques et sur les efforts pour rationaliser ces pratiques au cours de la deuxième réunion du DH-MIN du 26 au 28 octobre 2005.

6. Les travaux du DH-MIN se sont basés sur i) les échanges d'information, de vues et d'expérience avec des experts dans les domaines concernés, ainsi qu'avec d'autres organes traitant de questions relatives aux minorités nationales ; ii) les informations fournies par les Etats membres en réponse au questionnaire sur les dispositifs de consultation ; iii) les autres informations et commentaires soumis par les membres du DH-MIN en rapport avec ces thèmes particuliers.

### III. Activités sur des thèmes sélectionnés

#### A – Dispositifs de consultation des minorités nationales

7. Au cours de sa première réunion tenue les 10-12 mai 2005, le DH-MIN a décidé d'examiner le thème sur des dispositifs de consultation des minorités nationales en vue de préparer un document sur les bonnes pratiques dans ce domaine. Un questionnaire ciblé sur cette question a été envoyé aux Etats membres (Annexe III). Les réponses soumises par les membres du DH-MIN ont permis de recueillir des informations de première main sur la situation sur cette question dans les Etats membres du Conseil de l'Europe (DH-MIN(2005)010) et ont servi à l'élaboration d'un rapport analytique préparé par M. Marc WELLER, directeur du *European Center for Minorities Issues* (ECMI) (DH-MIN(2005)011 final). Les réponses au questionnaire ont montré la diversité et la complexité des modèles existants de participation des minorités nationales à la vie publique, allant de la consultation informelle jusqu'à l'autonomie culturelle. Un tableau récapitulant la situation des différents pays et leurs types spécifiques d'organes consultatifs des minorités nationales a également été dressé afin d'identifier les bonnes pratiques possibles.
8. Dans ce rapport, il a été souligné que les organes consultatifs sont des éléments importants pour garantir la mise en œuvre du principe de participation effective des minorités nationales à la vie publique. Afin de compléter le rapport avec une perspective venant des minorités, M. Romedi ARQUINT, président de l'Union fédéraliste des communautés ethniques européennes (UFCE), a été invité à formuler des commentaires sur ce rapport.
9. Dans le contexte des travaux du DH-MIN sur ce thème, une conférence intitulée « Participation des minorités nationales à la vie publique : le rôle des organes consultatifs » a été organisée dans le cadre de la présidence roumaine du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 7 mars 2006 à Braşov (Roumanie). La conférence a facilité un échange de vues entre les organes consultatifs des minorités nationales, des experts gouvernementaux, des chercheurs, des représentants de la société civile et d'autres parties prenantes dans la sphère du Conseil de l'Europe sur la question de la participation des minorités nationales à la vie publique. Elle a exploré le rôle de ces organes, notamment leur composition, leur mandat et leur fonctionnement. Elle a fourni aux représentants des organes consultatifs des minorités une occasion unique de discuter de leurs expériences respectives et de rencontrer les représentants d'institutions équivalentes qui sont confrontés à des défis similaires dans les autres Etats membres.
10. Le résultat de cette conférence ainsi que les discussions tenues au cours de la troisième réunion du DH-MIN ont contribué à l'élaboration d'un document final sur ce thème. Le document intitulé « Manuel de bonnes pratiques dans le domaine des organes consultatifs des minorités nationales » (DH-MIN(2006)012) a été adopté par le DH-MIN le 20 octobre 2006 et soumis au CDDH pour consultation (Annexe IV). Ce manuel n'est pas un document normatif mais il vise plutôt à aider les Etats à améliorer leurs politiques de consultation des minorités, notamment par le

renforcement des mécanismes de consultation des minorités. Sa diffusion n'implique pas nécessairement que tous les Etats membres sont d'accord avec son contenu.

## **B – Réglementations spécifiques figurant dans la législation électorale et les lois relatives aux partis politiques qui sont pertinentes pour les minorités nationales**

11. Lors de sa troisième réunion, le DH-MIN a décidé d'examiner la question relative aux dernières évolutions concernant les réglementations spécifiques figurant dans la législation électorale et les lois relatives aux partis politiques aux niveaux national, régional et local qui sont pertinentes pour les minorités nationales. Les réglementations sur l'usage des langues dans les procédures et les campagnes électorales ont également été abordées dans le cadre de ce thème.
12. Afin d'assister le DH-MIN dans ses travaux sur le sujet, le Secrétariat de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a donné un aperçu des travaux de la Commission de Venise dans le domaine de la législation électorale, notamment en mentionnant les principaux résultats du rapport sur le droit électoral et les minorités nationales publié en 2000.
13. Un document sur ce thème a été élaboré par le *Centre for the Study of Democratic Government* de l'université d'Oxford, sous la direction de David Hine (DH-MIN(2006)013) et complété par un article du professeur Joseph Marko de l'Université de Graz (DH-MIN(2006)014). Les informations figurant dans les contributions soumises par les membres du DH-MIN et dans les documents déjà existants en la matière, notamment ceux préparés par la Commission de Venise, ont été pris en compte dans ces documents (DH-MIN(2006)002rev2).
14. Les documents susmentionnés ont pour but de donner un aperçu des systèmes électoraux existants, y compris leurs avantages et leurs désavantages, et de leur impact sur la représentation des minorités nationales dans les assemblées élues à différents niveaux. Ils contiennent également des informations sur la pratique récente dans les systèmes électoraux visant spécifiquement à assurer la participation effective des minorités nationales, ainsi que des informations sur les mesures prises pour garantir un seuil minimal d'accès des minorités nationales aux assemblées élues, le découpage électoral, le système de vote préférentiel et les dispositions en matière de vote double figurant dans les législations électorales. L'impact probable de ces systèmes sur la représentation des minorités nationales dans les organes élus a été évalué à la lumière des dernières évolutions. Ces documents ont été présentés et discutés au cours de la quatrième réunion du DH-MIN. Après un débat sur ces questions, le DH-MIN a invité M. HINE à terminer son rapport, en tenant compte des informations fournies par les Etats membres. Dans la poursuite de son travail sur ce point, le DH-MIN s'inspirera également des travaux apparentés menés actuellement par la Commission de Venise et le Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales.

## **C – Accès des minorités nationales aux médias écrits**

15. Au cours de sa deuxième réunion, qui s'est tenue du 26 au 28 octobre 2005, le DH-MIN a décidé d'examiner la question relative à l'accès des minorités nationales aux médias. A cet égard, il a pris la décision de coopérer étroitement avec des experts gouvernementaux et d'autres experts spécifiquement chargés de traiter des questions relatives aux médias. M. Günther RAUTZ de l'Académie européenne de Bolzano et Secrétaire général de l'Association des journaux en langues minoritaires et régionales (MIDAS) a été invité à présenter dans les grandes lignes aux membres du DH-MIN certaines questions en rapport avec les médias écrits. Il a souligné les dernières

tendances dans le domaine des médias et les nouveaux défis émergeant pour la presse écrite dans des langues minoritaires. Il a également passé en revue les différentes formes d'aide publique, directe et indirecte, en faveur de la presse écrite.

16. Faute de consensus sur le cadre du thème à examiner, un groupe de travail informel composé de membres du DH-MIN représentant l'Autriche, la Moldova et la Fédération de Russie a été mis en place en vue de formuler des propositions sur un ou plusieurs thèmes susceptibles de faire l'objet d'un examen plus approfondi dans ce domaine. Pour assister le groupe de travail dans cette tâche, une étude analytique consacrée à « l'accès des minorités nationales aux médias : nouveaux défis » a été préparée par M. Tom MORING, professeur en communication et journalisme, l'Ecole suédoise de sciences sociales de l'université d'Helsinki (DH-MIN(2006)015). M. Karol JAKUBOWICZ, président du Comité directeur sur les médias et les nouveaux moyens de communication (CDMC) du Conseil de l'Europe et M. Tarlach McGonagle, de l'université d'Amsterdam, ont formulé des commentaires sur cette étude analytique, (DH-MIN(2006)016) et (DH-MIN(2006)017) respectivement.
17. Pour tenir compte des dernières évolutions, les experts se sont penchés sur le rôle des nouvelles technologies en matière de médias et sur leur importance pour les minorités nationales. Lors de sa 4<sup>e</sup> réunion, après un examen approfondi de l'étude mentionnée précédemment, le DH-MIN a décidé de commander une analyse supplémentaire d'experts sur la manière dont l'accès des minorités aux nouveaux médias est couvert par les dispositions pertinentes de la Convention-cadre et de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Il a décidé en outre de rendre publics le document établi par M. MORING sur ce thème, ainsi que les commentaires de MM. JAKUBOWICZ et MCGONAGLE concernant cette étude en tant que documents d'information du DH-MIN.

#### **D – Impact sur la protection des minorités nationales des normes internationales relatives à la non-discrimination applicables en Europe**

18. Le DH-MIN a décidé de travailler sur les questions relatives à l'impact sur la protection des minorités nationales des normes internationales relatives à la non-discrimination applicables en Europe. Il a tenu plusieurs échanges de vues avec des experts dans ce domaine.
19. A la lumière de ces échanges de vues, le DH-MIN a décidé d'effectuer une étude sur l'impact pour la protection des minorités nationales des normes internationales dans le domaine de la non-discrimination applicables en Europe, en soulignant toutes les approches pertinentes dans ce domaine. Par conséquent, un document a été établi, comportant quatre chapitres rédigés par M. Rainer HOFMANN, professeur à l'université de Francfort, M. Olivier de SCHUTTER, professeur à l'université de Louvain (UCL), et M<sup>me</sup> Kristin HENRARD, maître de conférence à l'université de Groningen.
20. Les rapports évoqués précédemment ont été présentés à la 4<sup>e</sup> réunion du DH-MIN. M. Rainer HOFMANN, a présenté son étude sur « L'impact des normes dans le domaine de la non-discrimination et des normes de la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales » (DH-MIN(2006)018), en soulignant les diverses normes internationales en matière de non-discrimination qui ont un impact sur les minorités nationales. M. Olivier de SCHUTTER a fourni des informations détaillées sur les garanties dans le domaine de la non-discrimination dans le contexte de l'Union européenne, en s'inspirant du rapport sur les minorités nationales préparé par le réseau d'experts indépendants de l'UE sur les droits fondamentaux. M<sup>me</sup> Kristin HENRARD a présenté ses rapports sur l'impact de la jurisprudence de la Cour européenne des

Droits de l'Homme dans le domaine de la non-discrimination sur la protection des minorités nationales (DH-MIN(2006)020) et sur l'impact de la jurisprudence des organes des Nations Unies dans le domaine de la non-discrimination sur la protection des minorités nationales (DH-MIN(2006)021).

21. Lors de la discussion qui a suivi, plusieurs délégations se sont déclarées satisfaites des contributions des experts. Quelques délégations ont souligné la nécessité de prendre en compte la diversité des opinions et des approches exprimées au sein du DH-MIN sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités. Elles ont également souligné l'importance et l'efficacité du principe de non-discrimination dans le domaine de la protection des droits des personnes appartenant aux minorités ou aux groupes vulnérables. Le comité a décidé de publier les rapports ainsi que les observations des gouvernements en tant que documents publics.

#### IV Futurs travaux

22. En ce qui concerne les **futurs thèmes proposés par les délégations**, le DH-MIN a décidé lors de sa 4<sup>e</sup> réunion que les nouveaux thèmes seraient abordés progressivement, afin de ne pas surcharger son calendrier, qui comprend déjà un éventail de thèmes importants qu'il conviendrait d'étudier plus en détail. Il a également rappelé que toute activité future serait conditionnée par une décision concernant la prolongation du mandat du comité. Dans ce contexte, le DH-MIN a décidé ce qui suit :
  - a. Pour ce qui est de la proposition allemande **de traiter la question de savoir s'il est permis de collecter des données ainsi que les méthodes adéquates pour collecter de telles données**, le DH-MIN décide d'inviter, dans un premier temps, des représentants des instances internationales actives dans ce domaine à sa prochaine session afin d'informer le Comité de leurs travaux, ceci dans le but d'aider le DH-MIN à prendre une décision quand à ses possibles travaux sur ce thème à l'avenir.
  - b. En ce qui concerne la proposition de la Hongrie de traiter de **la promotion de l'usage des langues maternelles dans les communautés minoritaires**, le DH-MIN décide que le Bureau devrait délimiter le sujet et le présenter au Comité pour considération.
  - c. En ce qui concerne la proposition de la Pologne **d'examiner la pertinence pour les nouvelles communautés des instruments existants en matière de protection des minorités nationales et de non-discrimination, qu'ils soient juridiquement contraignants ou non**, le DH-MIN convient de discuter lors de sa 5<sup>e</sup> réunion s'il doit ou non traiter de cette question dans le cadre de ses futurs travaux.

\* \* \*

## Annexe I

### MANDAT SPECIFIQUE DU COMITE D'EXPERTS SUR LES QUESTIONS RELATIVES A LA PROTECTION DES MINORITES NATIONALES (DH-MIN)

1. Nom du Comité :  
Comité d'experts sur les questions relatives à la Protection des Minorités nationales (DH-MIN)
2. Type du Comité :  
Comité d'experts subordonné au Comité directeur pour les Droits de l'Homme (CDDH)
3. Source du mandat :  
Comité des Ministres
4. Mandat :
  - i. Servir de forum pour l'échange d'informations, de vues et d'expériences sur les politiques et les bonnes pratiques concernant la protection des minorités nationales sur le plan interne ainsi que dans le cadre d'instruments juridiques internationaux pertinents, y compris ceux du Conseil de l'Europe, sans développer des activités liées au suivi de la situation dans les Etats membres pris individuellement ;
  - ii. Conduire une réflexion sur des questions transversales intéressant les Etats membres, en s'inspirant des résultats du mécanisme de suivi de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et, lorsque cela est pertinent, des travaux d'autres organismes traitant de questions connexes, en particulier le Haut Commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales ;
  - iii. Identifier et évaluer les voies et moyens de renforcer encore la coopération européenne sur les questions relatives à la protection des minorités nationales et, le cas échéant, formuler des propositions à cette fin en vue de les soumettre au CDDH, y compris des études et des projets de recommandations sur des questions d'intérêt général ;
  - iv. Préparer des projets d'avis pour le CDDH, sur des questions pertinentes, y compris en particulier sur des recommandations de l'Assemblée parlementaire ou du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe ;
  - v. Ce faisant, lorsqu'il y a lieu,
    - entreprendre ou faire entreprendre des recherches relatives aux politiques menées dans ce domaine ;
    - faire participer à ses travaux des représentants des minorités nationales et des organisations non gouvernementales ayant une compétence reconnue en la matière, notamment en organisant des auditions.

5. Composition du Comité :

- a. Tous les gouvernements des Etats membres sont habilités à désigner des membres, dont les qualifications souhaitées sont les suivantes : personnes ayant une expertise et une expérience dans le domaine de la protection des minorités nationales; le budget du Conseil de l'Europe couvre les frais de voyage et de séjour d'un expert par Etat membre (deux dans le cas des Etats membres dont l'expert est élu président) ;
- b. L'Assemblée parlementaire a la faculté de désigner un(e) représentant(e), sans droit de vote ;
- c. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a la faculté de désigner un(e) représentant(e), sans droit de vote ;
- d. Le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, sans droit de vote ;
- e. La Commission européenne peut envoyer un(e) représentant(e), sans droit de vote ni remboursement des frais ;
- f. Les observateurs auprès du Conseil de l'Europe suivants peuvent envoyer un(e) représentant(e), sans droit de vote ni remboursement des frais :

Canada,  
Saint-Siège,  
Japon,  
Mexique,  
Etats-Unis d'Amérique ;

- g. Les organisations suivantes peuvent envoyer un(e) représentant(e), sans droit de vote ni remboursement des frais :

Haut Commissaire aux Droits de l'Homme des Nations Unies,  
Haut Commissaire sur les minorités nationales de l'OSCE.

6. Structure et méthodes de travail :

Dans le cadre de son mandat, le DH-MIN pourra, le cas échéant, établir des groupes de spécialistes, des groupes de travail, etc., de composition restreinte, pour examiner des questions spécifiques. Il pourra faire appel à des experts ou des consultants externes. Il sera également en mesure d'avoir tout contact ou de procéder à toute consultation avec d'autres organes qui traitent de questions relatives aux minorités nationales. Dans l'accomplissement de son mandat, le DH-MIN veillera à respecter strictement le fonctionnement du mécanisme de suivi de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et d'autres mécanismes de suivi qui existent dans des domaines connexes.

7. Durée du mandat :

Le présent mandat sera réexaminé avant le 31 décembre 2006.

\* \* \*



## Annexe II

### **PROJET D'AVIS DU DH-MIN SUR LE PROJET DE RECOMMANDATION DU COMITE DES MINISTRES SUR LA PROMOTION DE LA PARTICIPATION DES JEUNES ISSUS DES MINORITES**

Le Comité d'experts sur les questions relatives à la protection des minorités nationales (DH-MIN) note avec intérêt le projet de recommandation du Comité des Ministres sur la promotion de la participation des jeunes issus des minorités, tel qu'il figure dans le document GR-C (2005)21.

Le DH-MIN partage l'avis selon lequel la participation des jeunes appartenant à des minorités nationales à la vie politique, sociale et économique est un facteur important pour la cohésion de sociétés pluralistes.

Le DH-MIN note toutefois que le champ d'application *rationae personae* du projet de recommandation est extrêmement vaste. Le Préambule fait référence, entre autres, aux « minorités nationales, linguistiques, religieuses, ethniques et sociales », tout en reconnaissant que souvent, « ces catégories se recouvrent ». Le DH-MIN note, en outre, que l'exposé des motifs joint au projet de recommandation souligne que la définition d'« une minorité » aux fins du présent projet de recommandation a été conçue de la façon la plus générale possible et inclut, par exemple les minorités sur la base de la « nationalité, l'ethnicité, la religion, la langue, le handicap, l'orientation sexuelle, etc. ».

Il s'ensuit que le projet de recommandation en question va bien au-delà du concept de minorité nationale au sens de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et d'autres instruments pertinents du Conseil de l'Europe. Même si la Convention-cadre n'inclut pas de définition d'une minorité nationale et que différentes approches existent en ce domaine, les éléments essentiels de l'identité qui sont pertinents dans le contexte de la Convention-cadre sont la religion, la langue, les traditions et l'héritage culturel tels que suggérés à l'article 5 de la Convention-cadre.

Il en résulte que le présent projet de recommandation entend s'appliquer à toute une série de situations. Il est vraisemblable que les mesures requises pour faire progresser la participation des jeunes issus de groupes différents peuvent varier selon le groupe concerné et que les approches développées s'agissant de la protection des minorités nationales ne s'appliquent pas à toutes les situations en question.

Le DH-MIN souhaite toutefois rappeler que les principes contenus dans la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, et en particulier l'article 15 de la Convention-cadre, sont pertinents dans la mesure où le projet de recommandation s'applique à des jeunes appartenant à des minorités nationales. A cet égard, un certain nombre de mesures proposées figurant dans le projet de recommandation, y compris les organes consultatifs et l'accent mis sur la situation des femmes, ont déjà été mis en exergue dans le cadre du suivi de la Convention-cadre.

Cependant, compte tenu du fait que le champ d'application de ce projet de recommandation est substantiellement plus vaste que celui de la protection des minorités nationales, le DH-MIN considère qu'il n'est pas en mesure d'analyser l'intégralité de ce projet et ses effets possibles sur des questions qui ne relèvent ni de sa compétence, ni de son domaine d'expertise.

\* \* \*

### Annexe III

#### QUESTIONNAIRE SUR LES DISPOSITIFS DE CONSULTATION DES MINORITES NATIONALES

1. **Quelles sont les dispositifs institutionnels et autres existants pour consulter les personnes appartenant à des minorités nationales sur les questions les intéressant (organes consultatifs des minorités nationales ou autres mécanismes de consultation des minorités nationales)\* ?**
2. **Veillez fournir des informations sur le fondement juridique, le mandat/champ d'activité des mécanismes de consultation/organes consultatifs existants. Vous êtes invités à vous référer au tableau figurant en annexe 1 afin de structurer l'information donnée.**
3. **Veillez indiquer quels sont les principaux facteurs ayant influencé la décision d'opter pour un mécanisme de consultation/organe consultatif particulier ?**
4. **Veillez fournir une évaluation critique du fonctionnement des mécanismes de consultation/organes consultatifs existants ? Des propositions ont-elles été faites, au niveau national, afin d'améliorer leur statut, le mandat/champ d'activité et fonctionnement ? Des bonnes pratiques ont-elles été identifiées ?**
5. **Veillez indiquez les propositions que vous souhaiteriez formuler, le cas échéant, s'agissant de la façon dont la coopération intergouvernementale pourrait contribuer à renforcer la consultation des personnes appartenant à des minorités nationales.**

#### Annexe I

#### STATUT

- Quel est le fondement juridique des organes consultatifs/mécanismes de consultation (droit constitutionnel, droit ordinaire, autre),
- De quel statut dispose l'organe consultatif/le mécanisme de consultation: statut d'ONG /statut d'organisme public / structures d'autonomie personnelle ayant des fonctions consultatives, autre statut?
- Si l'organe consultatif est un organe public, quels sont ses liens avec les autorités publiques (est-ce un organe indépendant et comment cette indépendance est-elle assurée) ?
- Quel est le niveau auquel les organes consultatifs/ mécanismes de consultation agissent: au niveau central /niveau local ou régional, aux deux niveaux?

---

\*  
Veillez énumérer l'ensemble des organes concernés et leur assigner les abréviations suivantes :  
A.1, A.2, etc., pour les organes au niveau national ;  
B 1, B2, etc., pour les organes au niveau infra-national (provinces, régions, *Länder*, etc.) ;  
C1, C2, etc., pour les organes au niveau local.

Veillez utiliser les abréviations ci-dessus dans vos réponses à ce questionnaire.

## **MANDAT/FONCTIONS**

Veillez préciser les fonctions principales de l'organe consultatif/mécanisme de consultation, lesquelles peuvent inclure les fonctions suivantes :

- Prise d'initiatives et formulation de propositions/recommandations,
- Possibilité de demander des informations,
- Suivi de la situation des personnes appartenant à des minorités nationales, préparation d'études, recherche,
- Sensibilisation de l'opinion publique aux problèmes liés à la situation des minorités nationales,
- Consultation et participation à l'élaboration des politiques publiques sur les minorités nationales : existence d'une obligation de consultation dans le processus législatif et dans le cadre d'autres décisions de politiques publiques concernant les minorités nationales, domaines où la consultation est prévue (culture, éducation, langue, participation sociale et économique, autres domaines),
- Rôle de coordination entre les différentes minorités, autres fonctions coordinatrices,
- Autres tâches, y compris la distribution des ressources destinées aux activités culturelles.

## **COMPOSITION/ MINORITES CONCERNEES**

- L'organe consultatif/mécanisme de consultation rassemble-t-il des organisations représentant toutes les minorités ou une seule minorité?
- L'organe consultatif est-il composé uniquement de représentants des minorités nationales ou est-ce une structure mixte comprenant des minorités nationales et des représentants de l'Etat?
- Quel est le rôle des représentants de l'Etat dans les travaux de l'organe consultatif/mécanisme de consultation ?
- Comment l'influence formelle et/ou dans les faits des représentants des groupes minoritaires est-elle garantie?
- Comment la représentation et la représentativité des minorités sont-elles garanties (représentation des minorités numériquement faibles, représentants d'ONG de minorités, représentants des minorités au Parlement, des partis politiques des minorités, autres)?
- Veuillez décrire la procédure de désignation pour participer à l'organe consultatif/mécanisme de consultation: qui propose (minorités nationales, partis politiques, églises, autres), qui décide (gouvernement, parlement, autres)?

## **FUNCTIONNEMENT/METHODES DE TRAVAIL**

- Existe-t-il des règles de procédure pour consulter les personnes appartenant à des minorités nationales/les organes consultatifs?
- Quelles sont les méthodes de travail, y compris la formation de sous-organes s'occupant de domaines précis ou des mécanismes de consultation spécifiques pour certains domaines?
- Quels sont, dans la pratique, les contacts et la coopération avec le parlement (notamment par le biais des commissions compétentes), avec le gouvernement (notamment les services gouvernementaux chargés des minorités nationales, le cas échéant) ?

- Quelle est la situation concernant les ressources allouées aux organes consultatifs (budget, personnel) et quelle est la source de financement (pouvoir central/pouvoirs locaux, financement mixte) ?
- Quels sont les liens entre les différents niveaux des organes/conseils consultatifs (local/central)
- Quels sont les voies de coopération et/ou liens qui ont été créés entre les différents organes consultatifs/mécanismes de consultation opérant au même niveau ?
- Est-ce que les observations et/ou recommandations des organes consultatifs/mécanismes de consultation sont publiées ou, sinon, sont-elles communiquées à un public plus large ?
- Où le public peut-il trouver des informations sur le mandat, la composition et les activités de l'organe consultatif/mécanisme de consultation (par exemple, un site internet spécifique existe-t-il ?).

\* \* \*

**Annexe IV**

COMITE DIRECTEUR POUR LES DROITS DE L'HOMME  
(CDDH)

**COMITE D'EXPERTS SUR LES QUESTIONS RELATIVES  
A LA PROTECTION DES MINORITES NATIONALES  
(DH-MIN)**

---

**MANUEL**

**LES MECANISMES DE CONSULTATION DES MINORITES NATIONALES**

---

\* Le présent manuel est fondé sur des contributions établies par Marc Weller, directeur du European Centre for Minority Issues et maître de conférence en droit international à l'université de Cambridge. Il se propose d'aider les Etats à améliorer leurs politiques de consultation des minorités, notamment par le renforcement des mécanismes de consultation. Il ne s'agit pas d'un document normatif et sa diffusion n'implique pas nécessairement que tous les Etats membres sont d'accord avec son contenu.

## **INTRODUCTION**

Le présent document est basé sur un rapport présenté par l'auteur au Comité d'experts sur les questions relatives à la protection des minorités nationales (DH-MIN) en mars 2006 (DH-MIN (2005)011final). Ce rapport s'appuyait à son tour sur les réponses à un questionnaire (DH-MIN (2005)009) transmis par le DH-MIN aux gouvernements, relatif aux pratiques actuelles concernant les dispositifs de consultation des minorités (DH-MIN (2005)010).

Ce manuel vise à montrer la diversité des approches qui ont été explorées ces dernières années. Il ne s'agit pas de prendre partie pour une approche ou pour une autre, jugée plus appropriée que d'autres d'une manière générale. Il va de soi que différentes circonstances, dans différentes sociétés, appellent des réponses différentes. Mais en dépit de la variété des dispositifs en place, à l'analyse, on n'en retrouve pas moins un certain nombre d'éléments communs relevant de bonnes pratiques.

Par conséquent, l'éventail des mécanismes de consultation possibles est large. Il appartient aux sociétés démocratiques de décider de la combinaison qu'il convient d'appliquer. Cependant, quelle que soit la formule retenue, les communautés de minorités ont des attentes légitimes quant à la portée et à l'efficacité du mécanisme de consultation qui sera finalement mis en place. Les avis du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ci-après : le Comité consultatif) confirment par ailleurs et mettent en lumière certaines attentes concernant la prestation du gouvernement en la matière. Ce projet de manuel pourra aider à mieux cerner ces attentes et les différentes voies possibles pour y répondre.

En se fondant sur le rapport initial présenté antérieurement, le manuel expose la base juridique des attentes en matière de mécanismes de consultation des minorités (partie I). Il introduit ensuite les différentes approches de base pouvant être retenues pour la consultation des minorités (partie II). Viennent enfin des orientations plus précises ayant trait au fondement juridique et au fonctionnement de ces mécanismes, articulées autour de sept principes de fonctionnement qui sont garants de bons résultats.

Le manuel n'est pas un document normatif mais il vise plutôt à aider les Etats à améliorer leurs politiques de consultation des minorités, notamment par le renforcement des mécanismes de consultation des minorités.

## I. Cadre juridique

1. La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales aux affaires publiques est bien établie dans les documents internationaux relatifs à la protection des minorités nationales. Les dispositions relatives à la participation effective à la vie publique comprennent divers mécanismes visant à assurer la participation aux élections et la représentation au parlement, de même que la représentation au sein des organes exécutifs et judiciaires et au sein de l'administration publique. De ce point de vue, les mécanismes de consultation des minorités jouent un rôle particulièrement important, notamment dans les cas où les minorités ne sont pas directement représentées dans les organes législatifs et exécutifs.

2. La base juridique internationale du droit à la participation pleine et effective des minorités nationales remonte au Document de la Conférence de l'OSCE sur la dimension humaine, tenue à Copenhague en 1990. Ce document affirme la nécessité de respecter le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de participer effectivement aux affaires publiques<sup>1</sup>. Ce droit a été élaboré dans d'autres documents de l'OSCE<sup>2</sup>. Au niveau universel, la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques* réaffirme le droit à la participation effective à la vie publique, en affirmant que :

*Les personnes appartenant à des minorités ont le droit de prendre une part effective, au niveau national et, le cas échéant, au niveau régional, aux décisions qui concernent la minorité à laquelle elles appartiennent ou les régions dans lesquelles elles vivent, selon des modalités qui ne soient pas incompatibles avec la législation nationale<sup>3</sup>.*

3. Au niveau du Conseil de l'Europe, les Etats parties à la *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales* s'engagent à créer :

*... les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles les concernant<sup>4</sup>.*

4. Au niveau infrarégional, l'*Instrument de l'Initiative centre-européenne pour la protection des droits des minorités* du 19 novembre 1994 réaffirme que les Etats doivent « prendre des mesures pour que les personnes appartenant à des minorités nationales puissent participer sans discrimination à la vie politique [...] et favoriser l'instauration de conditions propres à l'exercice de ces droits<sup>5</sup> ». Cet objectif peut être atteint en ouvrant, grâce à des mesures appropriées, le processus décisionnel sur des questions relatives à la promotion de l'identité des minorités nationales<sup>6</sup>.

5. Le *rapport explicatif* de la *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales* développe le libellé de l'article 15 de la Convention-cadre en offrant des orientations détaillées sur la manière de parvenir à une participation effective. Ce rapport insiste tout spécialement sur les mécanismes de consultation des minorités et sur leurs mandats et fonctions<sup>7</sup>. En fait, l'importance de dispositions particulières concernant les mécanismes de consultation a été soulignée dès les premiers développements du droit à la participation effective à la vie publique. Ainsi, le Document de Copenhague engageait les

<sup>1</sup> Document de Copenhague, par. 35.

<sup>2</sup> En particulier, les Recommandations de Lund qui seront examinées de façon plus approfondie ci-après.

<sup>3</sup> Résolution 47/135 de l'Assemblée générale, 18 décembre 1992, article 2 par. 3.

<sup>4</sup> Article 15.

<sup>5</sup> Article 20.

<sup>6</sup> Article 22.

<sup>7</sup> Voir ci-après, partie IV.

Etats à prendre « *les mesures nécessaires à cet effet après avoir procédé à des consultations appropriées et notamment après s'être mis en rapport avec les organisations ou associations de [...] minorités, conformément à la procédure de décision de chaque Etat*<sup>8</sup> ». Cette disposition a été développée dans les *Recommandations de Lund* de l'OSCE en 1999<sup>9</sup> :

*12. Les Etats devraient créer, dans des cadres institutionnels appropriés, des organes consultatifs qui servent de moyens de dialogue entre les autorités gouvernementales et les minorités nationales. Ces organes pourraient également comprendre des commissions spécialisées chargées d'étudier des questions telles que le logement, les terres, l'éducation, les langues et la culture.*

6. Des mécanismes de consultation et de codécision particulièrement élaborés ont également été prescrits dans la Convention 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux<sup>10</sup>, une convention sur laquelle il pourrait être fait référence par analogie dans le cadre de cette étude. De même, des mécanismes de consultation sont spécifiquement requis par certains instruments, notamment ceux portant sur des domaines comme l'identité et la culture des minorités. Par exemple, selon les termes de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires du Conseil de l'Europe, les Etats parties « *s'engagent à prendre en compte les besoins et les souhaits exprimés par les groupes pratiquant ces langues* ». A cette fin, les Etats parties « *sont encouragées à créer, si nécessaire, des organes chargés de conseiller les autorités sur toutes les questions ayant trait aux langues régionales ou minoritaires*<sup>11</sup> ».

7. Le Comité consultatif a fait régulièrement référence à la question des mécanismes de consultation des minorités nationales. Il a recommandé que ces mécanismes de consultation aient un fondement juridique solide, un mandat étendu, une composition largement représentative et un fonctionnement efficace. Là où ces organes sont composés d'un nombre important de représentants du gouvernement, il incombe à ces derniers de veiller tout particulièrement à ce que les mécanismes concernés contribuent effectivement à la participation à la prise de décision<sup>12</sup>. L'absence globale de toute disposition relative aux mécanismes de consultation des minorités, ou l'incapacité à mettre en place ce type d'organes s'ils sont prévus par la loi, a été critiquée par le Comité consultatif et par le Comité des Ministres en plusieurs occasions. Les gouvernements qui ont fait l'objet de ces critiques ont généralement pris des mesures pour améliorer la situation<sup>13</sup>.

8. En conclusion, on peut donc noter que le droit à la participation pleine et effective à la vie publique est désormais solidement ancré dans les normes internationales. Les documents internationaux et les pratiques internationales considèrent que la création de mécanismes de consultation des minorités est essentielle pour atteindre ce but. Cependant, l'existence d'un seul organe central de consultation ne permet plus de garantir la participation effective des minorités à la vie publique. En effet, la pratique des Etats montre que les dispositifs de consultation se répartissent sur plusieurs niveaux de gouvernement et ont un caractère multidimensionnel.

---

<sup>8</sup> Par. 33.

<sup>9</sup> *Recommandations de Lund sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique.*

<sup>10</sup> Convention n° 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants.

<sup>11</sup> Article 7, par. 4.

<sup>12</sup> Voir Weller, *The Rights of Minorities*, Oxford University Press, 2005, p. 446-450.

<sup>13</sup> Par exemple, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine.



## II. Types d'organes consultatifs concernant les minorités

9. Avant d'examiner les aspects relevant de bonnes pratiques, il peut être utile de considérer l'ampleur et la portée des dispositions relatives à la consultation des minorités. On peut distinguer les organes de consultation des minorités en établissant une typologie des activités de consultation et des domaines couverts.

### A. Type d'activités

10. Les mécanismes de consultation des minorités se divisent en quatre catégories, à savoir :

- Mécanismes de codécision
- Mécanismes de consultation
- Mécanismes de coordination
- Mécanismes des instances autonomes des minorités

Il conviendrait de les examiner séparément.

#### *i. Mécanismes de codécision*

11. La codécision a lieu lorsque les conseils consultatifs des minorités doivent être entendus avant de prendre certaines décisions ou lorsque les conseils consultatifs des minorités ont de véritables pouvoirs décisionnels. La codécision, dans le premier cas, existe généralement lorsque des conseils consultatifs sont attachés aux parlements nationaux ou régionaux. En règle générale, les conseils consultatifs des minorités attachés aux parlements (ainsi qu'au gouvernement, comme il est souvent le cas) ont au moins le droit d'examiner les projets de loi qui présentent un intérêt particulier pour eux et peuvent donner leur avis sur ces projets. Lorsque ces lois ne peuvent pas être adoptées sans que ces avis aient été recueillis et pris en compte, on peut parler d'une forme de codécision au sens étroit. Dans certains cas, les groupes représentatifs des minorités ou les conseils de consultation de minorités disposent d'un droit d'initiative dans le domaine législatif, voire d'un droit de veto dans les cas d'adoption de lois particulièrement sensibles qui affectent leurs intérêts.

12. Les conseils consultatifs des minorités ont par contre de véritables pouvoirs décisionnels en matière de programmation et de planification. Tandis que le gouvernement central crée le cadre général et fixe le niveau du financement des programmes et politiques concernant les minorités, la mise en œuvre des décisions pour l'exécution des programmes peut être confiée au conseil consultatif des minorités concernées. Par exemple, dans son deuxième avis sur la Croatie, le Comité consultatif a fait observer que le conseil consultatif des minorités nationales nouvellement créé a permis aux minorités de jouer un rôle accru dans la prise de décision concernant l'allocation de fonds aux organisations de minorités.

#### *ii. Mécanismes de consultation*

13. Les mécanismes de consultation peuvent être organisés de différentes manières. Au niveau du gouvernement central, trois grands types de mécanismes prédominent. D'abord, il y a les conseils consultatifs essentiellement composés d'associations représentatives de minorités et gérés par ces dernières. Ces organisations ont pour vocation de coordonner la position des minorités et de les représenter au gouvernement ou au parlement. De telles instances sont généralement autonomes dans leur

fonctionnement. Même quand elles ont été créées parce que la loi l'exigeait, elles restent libres de déterminer leurs conditions d'adhésion, leurs méthodes de travail et leurs activités.

14. Il existe un sous-groupe de conseils de minorités nationales, essentiellement gérés par les minorités elles-mêmes, dont le rôle consiste à organiser et à mobiliser une minorité en particulier. Dans certains cas, des dispositions ont été prévues pour les conseils des minorités nationales constitués essentiellement d'ONG et d'autres organes représentant une minorité particulière. Soit ces conseils de minorités ont ensuite un accès direct au bureau de liaison mis en place par le gouvernement ou à un mécanisme de consultation de minorités auquel participent des représentants du gouvernement et spécialement mis en place pour cette minorité spécifique, soit les représentants de chaque conseil national de minorités désignent des représentants auprès d'un organe consultatif où d'autres minorités sont également représentées.

15. Un deuxième type de mécanisme consiste à créer un conseil consultatif des minorités autour d'un fonctionnaire de haut niveau, ou d'un bureau de liaison du gouvernement chargé des questions des minorités. Ce fonctionnaire est souvent rattaché à la présidence de l'Etat ou aux services du Premier ministre ou du chancelier fédéral ; ce peut être aussi un ministre chargé des questions des minorités ou un coordinateur national sur ces questions. La composition de ces conseils est généralement mixte : ils regroupent des représentants à la fois du gouvernement et des associations de minorités. Ce type d'organe donne aux minorités un accès au gouvernement au niveau décisionnel.

16. Un troisième type de mécanisme de coordination concerne les mécanismes dirigés par des représentants du gouvernement. Il arrive que ces derniers constituent la majorité des membres et qu'ils dominent le processus de sélection des autres membres ainsi que les méthodes de travail. Ce type de mécanisme est illustré par le décret bulgare n° 333 de 2004, portant création, au sein du Conseil des ministres bulgares, d'un Conseil national de coopération sur les questions ethniques et démographiques. Cet organe est dirigé par le Vice-Premier ministre ; quatorze ministères et six agences publiques y sont représentés, et le Secrétariat est confié à une direction de l'administration. Par ailleurs, la composition des organisations représentatives des minorités reste ouverte, mais l'expérience ne permet pas de dire à ce jour si les minorités jouissent d'une représentation large et ouverte. S'il est évidemment utile de permettre aux minorités d'avoir accès à un grand nombre de fonctionnaires de haut niveau, ce genre d'organe risque de devenir un mécanisme de coordination des politiques publiques plutôt qu'un véritable mécanisme de consultation des minorités.

17. De même, la création de bureaux de liaison, par exemple au sein des services du Premier ministre ou dans chaque ministère, ne peut être qu'une solution partielle au problème de la consultation des minorités. Dans certains cas, ces bureaux se sont révélés très efficaces. Par exemple, la minorité allemande au Danemark bénéficie largement d'un accès facilité au sein des hautes sphères du gouvernement ; elle peut donc directement influencer sur la politique et souvent, de façon efficace. Ce type de mécanisme est peut-être approprié lorsqu'il faut prendre des dispositions pour un très petit nombre de minorités ou, éventuellement, pour une seule minorité. Cependant, lorsque les bureaux de liaison donnent accès à un grand nombre de minorités, ou à des minorités qui ne sont pas dotées d'un solide organe central de représentation, ce modèle de consultation sera moins efficace. Même si le mandat de ces bureaux de liaison est de chercher, de façon pro-active, à obtenir l'avis des minorités et de prendre contact avec diverses organisations représentatives des minorités, on ne peut réellement parler de mécanismes de consultation que lorsque ces organisations ont un rôle officiel dans un cadre institutionnel mixte. Cependant, pour pallier cette lacune, ces bureaux de liaison s'accompagnent souvent en parallèle de conseils consultatifs des minorités.

18. Il se peut qu'une concurrence s'instaure entre les organes mis en place par le gouvernement et ceux des minorités. Par exemple, le premier avis du Comité consultatif sur l'Arménie fait état d'une certaine tension entre un conseil consultatif de minorités, dirigé par un conseiller du Président et des représentants de onze minorités, et une Union des nationalités composée de douze organisations culturelles de minorités nationales<sup>14</sup>.

*iii. Mécanismes de coordination*

19. Les mécanismes de coordination ne sont pas de véritables organes consultatifs. Ce sont plutôt des groupes de travail interministériels chargés de veiller à la bonne application de la politique sur les minorités dans tous les services de l'administration. Par exemple, Chypre indique que le Secrétaire permanent du ministère de l'Intérieur est, au sein du gouvernement, le point de contact pour les questions des minorités. De même, au sein des ministères, il existe parfois des cellules de coordination chargées de veiller à ce que la question des minorités soit prise en compte dans la formulation des politiques publiques. De tels organes n'ont qu'un rôle limité de consultation des minorités, par exemple en invitant les associations de minorités à présenter leur point de vue lors de réunions, ou en maintenant des contacts avec les ONG concernées. Dans un certain nombre de réponses au questionnaire sur lequel se fonde le présent document, les gouvernements font référence à des mécanismes de coordination plutôt qu'à de véritables mécanismes de consultation, qui, peut-être, font défaut.

20. Dans certains cas, un processus moins formel de coordination peut être mis en place, par exemple sous la forme de tables rondes présidentielles. Le Comité consultatif a conclu que ces organes d'experts, dont le but est de conseiller l'exécutif, ne peuvent pas être considérés comme de véritables mécanismes de consultation étant donné la représentativité insuffisante des organisations de minorités et leur incapacité à influencer sur la législation<sup>15</sup>.

*iv. Mécanismes des instances autonomes des minorités*

21. Lorsqu'un conseil de minorités est créé dans le but d'organiser et de mobiliser des minorités, il a souvent des fonctions qui vont au-delà de la représentation externe des intérêts des minorités. Ces conseils peuvent avoir des pouvoirs de décision propres au plan interne. C'est généralement le cas lorsque des dispositions existent en matière d'autonomie fonctionnelle ou culturelle des minorités aux niveaux national, régional ou local. Dans ces cas-là, les conseils nationaux jouent le rôle d'organe exécutif de l'autonomie culturelle concernée.

**B. Domaines d'activités**

22. Outre ces catégories de mécanismes, trois autres catégories peuvent être distinguées : elles ont trait respectivement à la consultation à plusieurs niveaux, aux mécanismes de consultation spécialisés et aux mécanismes particuliers qui ne portent que sur un seul groupe de minorités.

*i. Consultation à plusieurs niveaux*

23. La consultation à plusieurs niveaux se réfère à ce qui est communément appelé la hiérarchisation verticale de la puissance publique. En d'autres termes, la plupart des modalités de consultation précitées peuvent s'appliquer à tous les niveaux de la hiérarchie de la puissance publique à l'intérieur de l'Etat, depuis les instances centrales jusqu'aux collectivités locales. Par exemple, un Etat peut avoir un conseil

<sup>14</sup> Par. 79.

<sup>15</sup> Voir par exemple, les commentaires du Comité consultatif dans son 1<sup>er</sup> avis sur la table ronde présidentielle en Estonie (par. 8), qui a été suivie par la création de la chambre des représentants des minorités nationales (2<sup>e</sup> avis, par. 153).

consultatif national des minorités, un conseil régional des minorités créé en vertu d'un processus de décentralisation du pouvoir, et des organes consultatifs locaux, par exemple, sur l'éducation, les langues et la culture. La bonne pratique en matière de consultation des minorités préconise que des dispositions soient prises à tous les niveaux, en fonction, bien sûr, de la répartition démographique et géographique de la minorité concernée à l'intérieur de l'Etat.

*ii. Mécanismes de consultation spécialisés*

24. Autre caractère commun à la plupart des mécanismes de consultation des minorités : ils peuvent être organisés en fonction de domaines spécifiques ou de manière horizontale. Ainsi, outre l'existence d'un mécanisme général de consultation, on trouve souvent un niveau supplémentaire de consultation ayant trait à des domaines spécifiques intéressant particulièrement les minorités. Ces domaines incluent généralement la politique éducative ou culturelle. Souvent, les ministères compétents des Etats et les collectivités locales ou régionales créent, pour ces questions, des mécanismes consultatifs composés de membres du gouvernement et de représentants des minorités. Par exemple, le ministère hongrois de l'Education a mis en place un comité national des minorités, conformément aux dispositions de la Loi sur l'éducation publique. En plus des activités de conseil et de consultation, cet organe est doté de certains pouvoirs de codécision. Chaque minorité nationale y est représentée par un membre.

*iii. Mécanismes portant sur des groupes particuliers*

25. Une autre caractéristique concerne la spécialisation par groupe de minorités. Là encore, en plus des mécanismes généraux, un processus particulier pour tel ou tel groupe de minorités qui sont confrontées à une situation spécifique ou particulièrement grave peut être mis en place. Il en est souvent ainsi des communautés de Roms qui courent le risque d'être systématiquement exclues de toute représentation électorale. Ces mécanismes peuvent exister à tous les niveaux de gouvernement et peuvent revêtir la forme d'un mécanisme consultatif spécialisé portant sur un groupe vulnérable particulier (par exemple, l'éducation des Roms). Cependant, un certain nombre d'Etats maintiennent aussi en parallèle des structures consultatives à vocation générale, pour chacune des principales minorités nationales. L'Allemagne, par exemple, prévoit des mécanismes de consultation individuels pour les Sorabes, les Frisons et les Danois au niveau du parlement et de l'exécutif. Cette séparation ne doit pas nous faire perdre de vue la nécessité de fournir aux minorités respectives la possibilité de défendre conjointement leurs intérêts, dans un cadre consultatif commun.

**C. Systèmes complexes**

26. D'une manière générale, on observe une tendance grandissante à la combinaison de différents types de mécanismes. La Bulgarie, par exemple, a créé un bureau de liaison national ayant une fonction consultative assez limitée. Cependant, elle a également créé une Commission pour l'intégration des Roms (axée, donc, sur un groupe particulier), un Centre pour l'intégration par l'éducation des enfants et des élèves appartenant aux minorités ethniques (instrument spécial concernant un sujet particulier et localisé dans un ministère), et un certain nombre d'autres mécanismes spécialisés. Par ailleurs, il existe un ensemble de mécanismes s'étalant sur plusieurs niveaux, lesquels vont des conseils régionaux de coopération sur les questions ethniques aux conseils locaux. Il ne peut pas encore être affirmé avec certitude qu'une telle structure fonctionne de façon pleinement intégrée et efficace, mais cet exemple met en lumière la façon dont les différents types de mécanismes peuvent être de plus en plus imbriqués. En plus du système qui se développe en Bulgarie, d'autres réponses montrent qu'il existe des mécanismes de consultation complexes, à plusieurs niveaux, imbriqués les uns dans les autres et couvrant tous les types de mécanismes décrits plus haut. Des exemples sont fournis entre autres par la Croatie, la Finlande, l'Allemagne, la Hongrie, la République slovaque, la Slovénie et le Royaume-Uni.

27. Le caractère complexe de tels systèmes laisse penser qu'il serait utile de concevoir une matrice qui mette en relation le type d'Etat (centralisé, décentralisé, fédéral) et les conditions démographiques (importance numérique des minorités et leur situation géographique) avec le niveau de représentation des minorités dans les organes de prise de décision et les problèmes particuliers rencontrés par les minorités (par exemple sur les questions d'éducation, culturelles et linguistiques). On pourrait ensuite établir un lien entre ces facteurs et le type d'organes de consultation qui, selon les bonnes pratiques observées, paraîtrait le mieux à même d'apporter des solutions.

### III. Suggestions spécifiques

#### i. Qualité du modèle

28. Dans toute société, le modèle retenu pour la consultation des minorités est influencé par une série de facteurs. Entrent notamment en ligne de compte l'ampleur des dispositions concernant la participation politique des minorités, leur situation démographique à l'intérieur de l'Etat concerné, et les problèmes particuliers qu'elles peuvent rencontrer.

#### A. Dispositions d'ensemble

29. Le Comité consultatif a confirmé que la consultation des minorités devient particulièrement importante lorsqu'elles ne sont pas directement représentées dans la prise de décision politique. Par exemple, une incapacité persistante des communautés de minorités à obtenir une représentation au parlement ou au sein du gouvernement, au niveau ministériel ou sous-ministériel, accroît la nécessité de mécanismes de consultation à vocation générale. Il est par conséquent nécessaire d'analyser les dispositions d'ensemble en faveur de la participation politique des minorités dans un Etat donné avant d'élaborer des structures de consultation. Ceci est vrai aussi bien à l'échelle de l'Etat qu'au niveau régional, ou même local.

#### B. Situation démographique

30. Bien évidemment, on peut s'attendre à ce qu'il y ait un lien entre la situation démographique et les dispositions en matière de consultation. Lorsque les minorités sont largement dispersées sur toute l'étendue du territoire, il semble naturel de mettre l'accent sur les autonomies dites culturelles. Autrement dit, les minorités mettent en place leurs propres conseils « nationaux », qui sont à la fois un outil des instances autonomes des minorités et un dispositif de liaison et de consultation avec le gouvernement. Là où il existe plus d'une minorité ainsi organisée, on peut miser sur la création d'un conseil consultatif global regroupant chacun de ces organes et chargé de les mettre en contact avec le gouvernement.

31. Dans les cas où les minorités résident de façon compacte sur un territoire donné, des approches de la représentation des minorités davantage axées sur le territoire devraient normalement être appliquées. Dans ce cas de figure, celles qui constituent la majorité à l'échelle de l'Etat peuvent nécessiter des dispositions spéciales régissant la consultation à l'échelon local ou régional.

#### C. Situation particulière

32. Tout comme il n'y a pas de recette toute faite en matière de consultation des minorités, il y a toujours des circonstances particulières à prendre en compte, comme une tradition d'autonomie au sein de l'Etat concerné, le degré de mobilisation des minorités, et le niveau d'exclusion de chaque groupe minoritaire. Lorsque la mobilisation est limitée et qu'il n'existe pas de tradition en matière de représentation, il peut s'avérer nécessaire d'offrir simultanément aux groupes minoritaires des mesures de renforcement des capacités et la création de leurs propres structures de consultation. Si une communauté

donnée est confrontée à une situation d'exclusion particulièrement grave, des mécanismes spécifiques visant à améliorer les possibilités d'entrer en contact avec les décideurs doivent être appliqués. Si la minorité en question fait l'objet d'une exclusion dans certains domaines (éducation, santé, etc.), il peut aussi être attendu qu'elle ait accès à des dispositifs spéciaux de consultation sectorielle.

#### D. Un modèle intégré

33. D'une manière générale, il est souhaitable de fournir un modèle global et intégré de structures de consultation des minorités. En résumé, un tel modèle comprend, outre des mécanismes visant à améliorer la participation directe à la prise de décision parlementaire et gouvernementale :

- un conseil consultatif global des minorités fonctionnant au niveau national et regroupant toutes les minorités au sein des Etats respectifs ;
- des points de contact spécialisés (ou des structures consultatives) au sein des principaux ministères couvrant des domaines intéressant les minorités ;
- des mécanismes spécialisés portant sur un groupe donné qui fait l'objet d'une exclusion manifeste et particulière (par exemple, les Roms) ;
- des mécanismes de consultation régionaux ou locaux qui peuvent, à leur tour, comporter des procédures de consultation particulières ou spécialisées.

#### ii. Qualité du fondement juridique

34. De toute évidence, il existe plusieurs pratiques en ce qui concerne le fondement juridique des organes consultatifs. Au niveau le plus élevé de la hiérarchie des normes, la Constitution de l'Etat peut inclure des dispositions définissant l'existence, la composition et le mandat de ces organes, ou du moins du principal organe consultatif fonctionnant au niveau national. Cela peut être le cas pour des organes consultatifs rattachés aux parlements nationaux, ou des organes créés dans le cadre d'accords de paix après de violents conflits ethniques. Dans les Etats fédéraux, la Constitution des républiques constitutives où vivent des minorités peut prévoir des dispositions particulières les concernant (par exemple, en Allemagne).

35. La consultation des minorités peut s'inscrire dans la législation de rang supérieur (loi sur le statut des minorités nationales, lois organiques, et lois spéciales ayant rang constitutionnel). Là encore, cette approche est préférable lorsque les relations interethniques sont fragiles. Il est alors important de rassurer les communautés minoritaires quant à la permanence des dispositions adoptées. Dans d'autres cas, les lois concernant les minorités nationales et leurs droits et institutions prennent la forme de lois ordinaires. Souvent, il s'agit d'une loi-cadre sur les questions des minorités nationales qui traite également des mécanismes de consultation, ou d'une loi spécifique sur la création de mécanismes de consultation des minorités.

36. Le Comité consultatif a mis l'accent à maintes reprises sur le fait qu'une base législative est préférable, voire nécessaire, si l'on veut instaurer la confiance dans l'efficacité et le sérieux du processus de consultation. On ne peut donc que se féliciter de ce que cette démarche soit de plus en plus ancrée dans la pratique des Etats dans toute la région du Conseil de l'Europe.

37. S'il est vrai que la législation nationale est certainement le meilleur fondement pour la création d'organes consultatifs, un grand nombre de mécanismes ont été créés par décrets gouvernementaux. Cependant, ceux-ci peuvent être parfois présentés comme des organes de consultation des minorités alors qu'il s'agit davantage, en pratique, d'organes gouvernementaux de coordination d'organes gouvernementaux de coordination auxquels sont associés quelques représentants des minorités. Dans la

mesure où un décret gouvernemental implique, d'une manière ou d'une autre, une subvention discrétionnaire du gouvernement, une telle solution n'est généralement pas idéale. Le fait d'associer le parlement au moins à la création, dans la législation, des principales structures de consultation des minorités contribue en outre à renforcer la légitimité et le pouvoir de ces instances. Cela permet aussi d'interpeller ouvertement la société sur le problème de la représentation des minorités et de rechercher sa participation active, ce qui peut être bénéfique dans de nombreux cas.

38. Enfin, dans certains cas, il semble qu'il n'y ait pas d'organe consultatif officiel suffisamment organisé. Une telle situation est incompatible avec les exigences du Comité consultatif en matière de bonnes pratiques et devrait se limiter à une phase transitoire, le temps de créer un mécanisme permanent de consultation.

### iii. Qualité du mandat

39. Les recommandations de Lund disposent que les organes consultatifs des minorités devraient disposer des fonctions suivantes :

*13. Ces organes devraient être en mesure de soulever des questions auprès des décideurs, d'élaborer des recommandations, de formuler des propositions de lois et autres, de suivre l'évolution de la situation et de donner leur avis sur les projets gouvernementaux qui peuvent directement ou indirectement toucher les minorités. Les autorités gouvernementales devraient consulter régulièrement ces organes sur la législation et les mesures administratives relatives aux minorités afin de pouvoir répondre à leurs préoccupations et contribuer à instaurer la confiance<sup>16</sup>.*

40. Le rapport explicatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales indique que pour créer les conditions nécessaires à la participation des personnes appartenant aux minorités nationales, les Parties pourraient promouvoir – dans le cadre de leurs régimes constitutionnels – les mesures suivantes, entre autres :

- la consultation de ces personnes [appartenant à des minorités nationales] par des procédures appropriées et, en particulier, à travers leurs institutions représentatives, lorsque les Parties envisagent des mesures législatives ou administratives susceptibles de les toucher directement;
- l'association de ces personnes à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des plans et programmes de développement national et régional, susceptibles de les toucher directement ;
- la réalisation d'études, en coopération avec ces personnes, afin d'évaluer l'incidence que les activités de développement prévues pourraient avoir pour elles ;
- la participation effective de personnes appartenant à des minorités nationales dans les processus de prise de décision et dans les instances élues à la fois aux plans national et local.

41. La nature de chacun des mécanismes de consultation (national, régional ou local ; codécision, consultation ou coordination ; questions générales, questions particulières, axées sur un groupe spécifique) a, bien sûr, un impact sur le mandat et la fonction de ces organes. Cependant, un examen de la pratique des Etats montre que les fonctions suivantes doivent être couvertes à chaque niveau de gouvernement (national et, lorsque des minorités sont présentes, régional ou local), pour chaque minorité, et pour tous les domaines de préoccupation des minorités concernées. Ces fonctions ont trait à 1) l'organisation, la mobilisation et la coordination entre les organisations représentatives de minorités ; 2) la contribution à

---

<sup>16</sup> Recommandations de Lund.

l'élaboration des lois ; 3) la contribution à la définition des programmes publics ; et 4) la participation à la présentation de rapports aux mécanismes internationaux.

Fonctions se rapportant aux organisations représentatives de minorités :

- aider à l'organisation et à la mobilisation de chaque communauté de minorités ;
- renforcer les capacités des groupes représentatifs de minorités ;
- assurer la coordination des intérêts entre les différents groupes de minorités et les organisations représentatives des minorités ;
- contribuer au respect des normes de gestion démocratique et transparente des organisations représentatives des minorités souhaitant être représentées dans les organes consultatifs ;
- aider à maintenir des contacts entre les minorités et les autres populations de part et d'autre des frontières.

42. L'accomplissement de ces fonctions par le biais de structures de consultation des minorités ne va pas sans problèmes. Certains gouvernements sont eux-mêmes peu disposés à contribuer à la mobilisation des minorités et à les aider à renforcer leurs capacités et organiser une volonté politique. De leur point de vue, cela pourrait donner lieu à des interférences injustifiées avec la défense des intérêts des minorités au sein de l'Etat. Cependant, il est possible de donner aux mécanismes de consultation des minorités les moyens d'atteindre ces objectifs, tout en laissant essentiellement aux communautés le soin d'en contrôler l'utilisation. De plus, les ONG peuvent aussi servir de filtre entre le gouvernement et les organisations des minorités lorsqu'un tel appui est fourni. Enfin, dans certains cas, des organisations de minorités déjà solidement établies ont transmis avec succès leurs capacités et leurs compétences à d'autres qui avaient encore besoin de se développer.

Contribution à l'élaboration des lois :

- prendre des initiatives législatives ;
- examiner et commenter les projets de lois concernant les minorités ;
- organiser des campagnes de soutien aux projets de lois concernant les communautés de minorités ;
- participer à la sensibilisation aux lois qui ont été adoptées et faire campagne en faveur de leur mise en œuvre.

43. L'étendue de la participation des organes de consultation des minorités dans les processus législatifs dépend, bien évidemment, du degré de participation parlementaire des minorités. Cependant, même lorsque des minorités bénéficient d'une représentation parlementaire, cela ne doit pas cacher le fait que cela ne sera pas nécessairement le cas d'autres minorités numériquement plus faibles. De plus, lorsque des membres de minorités sont élus au parlement, on ne peut pas toujours s'attendre à ce qu'ils agissent né en tant que représentants de « leur » minorité. Et même si les députés proclament expressément leur volonté de représenter leur communauté, leur influence au sein du parlement est généralement très limitée.

Participation à la définition des programmes :

- participer aux études et aux exercices d'évaluation des besoins des minorités ;
- participer à l'établissement des priorités politiques dans les domaines concernant les minorités ;
- former les fonctionnaires sur les sensibilités, préoccupations et perspectives des minorités ;
- participer à la définition des programmes publics en relation avec les minorités ou sur les questions qui présentent pour elles un intérêt particulier (éducation, culture, etc.) ;
- participer au financement des décisions concernant la mise en œuvre des programmes ;
- assurer le suivi, superviser et évaluer la mise en œuvre des programmes ;



- renforcer les relations entre le centre, les régions et les cellules locales de l'administration qui traitent des questions des minorités ;
- mettre en lumière les préoccupations des minorités auprès de la population en général et soutenir les programmes destinés à lutter contre la discrimination et contribuer à l'intégration ;
- participer aux campagnes de sensibilisation du public et autres campagnes.

44. Dans la pratique récente, la perspective adoptée est essentiellement de donner aux représentants des minorités les moyens de participer à la programmation ou de prendre eux-mêmes les décisions. Dans le passé, il est souvent arrivé que des sommes importantes aient été allouées à des programmes destinés à assister les communautés de minorités, pour au final n'obtenir que peu de résultats tangibles. La participation des représentants des minorités à la prise de décision, à l'évaluation de l'incidence des programmes et à l'élaboration du prochain cycle de financement à la lumière du bilan effectué s'est révélée être un moyen très efficace d'améliorer les résultats.

#### Relations avec les organisations internationales :

- entreprendre des consultations avec les organisations internationales finançant des programmes concernant les minorités (UE, PNUD, etc.) sur la question des priorités de ces programmes, même si ces derniers sont destinés d'abord aux gouvernements ;
- contribuer à la promotion des normes internationales concernant les minorités, et en particulier à la rédaction de normes sur les droits des minorités par le biais des autorités nationales, lesquelles peuvent faciliter également des interventions au niveau international ;
- participer à l'élaboration de rapports destinés aux mécanismes internationaux de surveillance des droits de l'homme et des minorités.

45. Là encore, sur ce dernier point, la pratique récente témoigne d'une évolution très rapide. La plupart des gouvernements invitent désormais régulièrement des représentants des minorités nationales à formuler leurs commentaires sur les projets de rapport aux organismes de surveillance, ou bien à exprimer leur point de vue dans un document annexé à ces rapports. Il est apparu que ce processus contribue en soi à clarifier les attentes des gouvernements et des groupes minoritaires. Bien entendu, une telle démarche de collaboration n'en diminue pas moins la nécessité de disposer de rapports établis en parallèle par des ONG (rapports alternatifs), qui doivent être produits en préservant une certaine distance avec le gouvernement.

46. Il est certes improbable, et probablement peu souhaitable, qu'un seul organe de consultation des minorités puisse s'acquitter au mieux de toutes ces fonctions. Par conséquent, elles sont généralement réparties entre plusieurs des types de mécanismes qui ont été énumérés dans la partie précédente. Les gouvernements pourront d'ailleurs vouloir vérifier s'ils couvrent actuellement ces fonctions.

#### iv. Qualité de la composition

47. L'équilibre dans la composition de ces organes entre, d'une part, les représentants issus d'organisations des minorités et, d'autre part, les représentants du gouvernement ou d'autres organes publics dépend du type de conseil consultatif des minorités. Les Recommandations de Lund prévoient que la composition de ces organes devrait refléter leur objectif et contribuer à une meilleure communication et faire avancer la cause des minorités<sup>17</sup>.

48. Lorsque les organes consultatifs sont rattachés au parlement et créés dans le but principal de contribuer à l'élaboration de la législation, ils sont souvent entièrement composés de représentants de

<sup>17</sup> Recommandations de Lund, chapitre D, par. 12.

minorités ou de membres de groupes représentatifs de minorités, ou encore de représentants de minorités au parlement (s'il en existe) et d'autres parlementaires. Il existe aussi des cas de mécanismes combinés, où un groupe minoritaire a accès à un comité mixte composé d'instances parlementaires et gouvernementales (par exemple, en Allemagne).

49. La composition des conseils consultatifs nationaux des minorités est variable et peut être sujette à controverse, notamment en ce qui concerne la question de l'accès à l'organe de consultation. A cet égard, les problèmes suivants peuvent surgir :

- La loi ou le décret portant création de l'organe consultatif cite expressément et de manière exclusive les minorités qui doivent être représentées. Ceci peut entraîner l'exclusion d'autres groupes.
- L'instrument en vigueur s'appuie sur la définition plus large des groupes que l'Etat considère comme minorités nationales. De telles définitions peuvent se trouver dans la Constitution, les lois nationales sur les minorités ou les déclarations faites dans le cadre de la ratification de traités internationaux. Là encore, il peut y avoir exclusion de certains groupes, notamment de minorités autochtones qui existent simplement d'après des critères objectifs, mais qui n'ont pas obtenu la « reconnaissance » par le gouvernement concerné.
- L'instrument en vigueur conditionne la représentation des organes des minorités qui sont éligibles à une série de critères plutôt restrictifs et parfois subjectifs définis par le gouvernement.
- L'instrument en vigueur limite la représentation des minorités à leur niveau de représentation dans d'autres organes, par exemple au parlement. Cette attitude serait sujette à controverse compte tenu de la nécessité pressante pour ces minorités qui n'ont pas accès au processus de codécision d'être représentées dans des organes consultatifs.
- L'instrument en vigueur ne limite apparemment pas la participation de certains groupes, mais dans les faits, certaines communautés minoritaires ne sont pas invitées à participer.

50. Le Comité consultatif a, à maintes reprises, exhorté les Etats à garantir la représentation pleine et entière de toutes les communautés, y compris des minorités non autochtones, qu'elles soient reconnues ou non par les Etats respectifs. Cela peut certes poser des problèmes à certains gouvernements, mais on observe incontestablement une tendance qui s'oppose aux définitions restrictives du type de celles mentionnées ci-dessus. Le moment viendra où les gouvernements voudront favoriser la mise en place de véritables mécanismes de consultation avec toutes les communautés de minorités.

#### v. Qualité de la représentation

51. Il existe plusieurs types de processus de sélection des représentants dans les conseils consultatifs. Ordinairement, il incombe aux organisations représentatives des minorités de désigner leurs propres représentants. Dans la plupart des cas, des organes représentatifs des minorités désignent des représentants, qui sont ensuite nommés par l'organisme public compétent chargé de l'organisation du processus de consultation. Dans certains cas, le gouvernement sélectionne seul les représentants, ce qui est contraire aux bonnes pratiques. Toutefois, une telle procédure de désignation se produit généralement plus souvent dans le cas d'organes de coordination que de mécanismes de consultation. En effet, les organes de coordination sont généralement composés de membres externes qui sont davantage des experts en la matière que des représentants des minorités.

52. En ce qui concerne l'organisation des organes représentatifs des minorités, il incombe aux minorités concernées de décider de la manière de constituer leurs propres structures représentatives. On observe peu de difficultés lorsqu'il existe une seule organisation représentative acceptée par les membres de la minorité pour leur servir d'organe fédérateur, ou lorsqu'elles sont très peu nombreuses. Cependant,

dans les cas où les minorités n'ont pas réussi à se regrouper sous la bannière d'une ONG et que les organisations représentatives abondent, la question de la sélection devient complexe. Dans de tels cas, le gouvernement a tout intérêt à encourager la communauté concernée à parvenir à un consensus sur sa représentation ou à constituer un organe fédérateur pour les représenter.

53. Lorsque les organisations représentant une minorité particulière sont moins nombreuses, mais qu'elles sont en concurrence, le Comité consultatif a insisté sur le fait que les gouvernements devraient éviter de n'en choisir que quelques-unes pour représenter une minorité donnée. Lorsqu'il y a des raisons objectives de ne pas satisfaire tous les principaux groupes dans de telles circonstances, une bonne pratique consisterait à rendre les critères de sélection publics et à faire en sorte que le processus de sélection soit transparent et aussi ouvert que possible. Lorsque l'implication de toutes les organisations remplissant les critères n'est pas possible, il faudrait encourager la création d'organisations faïtières ou envisager un système de rotation. S'il s'avère impossible d'organiser le processus de cette manière, par exemple parce que les groupes concernés ne sont pas en mesure de s'accorder et de prendre part à un tel processus, et si le gouvernement prend une décision quand aux groupes à sélectionner, les critères ayant conduit à la prise de décision devraient être rendus publics. Il devrait exister des possibilités de recours contre une telle décision.

54. Il faudrait pouvoir disposer d'une procédure d'appel, qui pourrait être administrée par le conseil consultatif de la minorité intéressée. Il existe également des systèmes à deux niveaux, dans lesquels chaque minorité choisit tout d'abord son propre conseil représentatif aux niveaux local, régional et/ou national, et les dirigeants de ces différents conseils deviennent ensuite les membres du conseil consultatif de la minorité nationale au niveau de l'Etat. Cette méthode constitue une bonne pratique.

55. Dans les conseils consultatifs composés d'un grand nombre de représentants du gouvernement et d'organisations représentatives de minorités, la meilleure pratique préconise une prépondérance de représentants de minorités, ou au moins une égalité de représentation. Cette question est délicate, car il serait dans l'intérêt des minorités elles-mêmes d'avoir, au sein du conseil consultatif, une représentation de tous les ministères et des agences publiques dont les activités les concernent. Par ailleurs, comme déjà noté plus haut, la présence d'un nombre important de représentants du gouvernement peut avoir un impact considérable sur le fonctionnement de l'organe en le transformant plutôt en un organe de coordination gouvernementale. Dans certaines situations, les représentants des minorités se sentiraient peut-être intimidés par la prépondérance des représentants de haut niveau du gouvernement. Le processus de travail, qui peut alors ressembler à celui des organes gouvernementaux, peut ne pas encourager la participation sans réserve et efficace des représentants des minorités.

#### vi. Qualité du processus

56. Les organes consultatifs ayant une représentation prédominante ou significative de minorités seront chargés de définir leurs propres méthodes de travail. Dans certains cas, les décrets gouvernementaux portant création du mécanisme fournira des orientations. Généralement, ces documents attribuent la présidence de l'organe à un représentant de haut niveau du gouvernement. S'il s'agit de mécanismes de consultation au niveau de l'Etat, la présidence sera confiée à un ministre ou à un représentant de haut niveau du Premier ministre ou du Président. Dans cette situation, la bonne pratique est de garantir que le poste de vice-président soit attribué à un représentant des minorités.

57. Lorsque les procédures de travail sont fixées par le gouvernement et que, dans le même temps, il existe une forte représentation gouvernementale au sein de l'organe consultatif, une bonne pratique consiste à veiller à ce que ces procédures mettent l'accent sur l'instauration d'une véritable consultation des minorités. Par exemple, ces procédures garantiront que chaque membre a la possibilité de proposer des

questions à examiner, et que les représentants des minorités aient le droit de demander leur inscription à l'ordre du jour. Les représentants des groupes de minorités pourront aussi proposer des enquêtes, désigner des experts et apporter toutes autres sources d'informations qu'ils jugent appropriées pour les soumettre à l'examen du conseil. Des dispositions devraient être prises pour garantir la transparence des travaux du conseil. S'il est parfois nécessaire de prendre des décisions à huis clos sur des questions particulières, la bonne pratique telle qu'elle ressort des questionnaires et autres documents indique que le résultat de toutes les discussions devrait être rendu public. Des dispositions devraient être prises pour permettre la diffusion de communiqués de presse réguliers et rendre compte des activités du conseil.

58. Les organes consultatifs des minorités établissent généralement leur propre programme de travail. Ce programme doit être en lui-même le résultat de consultations et devrait être accepté par consensus parmi les membres du conseil plutôt que de refléter simplement les priorités du gouvernement en place. Le programme de travail couvre généralement l'examen de dispositions législatives dans un domaine de préoccupation donné, des propositions d'amélioration de ce domaine, l'évaluation des besoins, la définition de programmes et de mesures d'évaluation de ces programmes ainsi que des activités de diffusion. Ces mesures sont normalement accompagnées d'une série d'objectifs à atteindre et de la fixation de délais pour leur réalisation.

59. Beaucoup de conseils représentatifs de minorités s'organisent en groupes de travail fonctionnant sous l'autorité du conseil consultatif dans son ensemble. Ces groupes de travail entreprennent des études plus détaillées en fonction du programme de travail qu'ils présentent pour approbation par la plénière. La bonne pratique requiert que des mesures soient prises pour garantir que les minorités numériquement plus faibles, qui n'ont peut-être qu'une représentation limitée au conseil des minorités, puissent pleinement contribuer aux activités de ces groupes de travail.

60. Comme déjà noté précédemment, une bonne pratique montre aussi que la prédominance des représentants gouvernementaux dans le processus de prise de décision des organes consultatifs de minorités devrait être évitée. En conséquence, lorsque des représentants de minorités ne sont pas majoritaires au sein du conseil consultatif, ils doivent avoir la possibilité de mettre en cause des décisions qui ne font pas l'unanimité dans leurs rangs. Des dispositions particulières sont généralement prises s'agissant des décisions qui ont des incidences budgétaires supérieures aux ressources affectées au conseil – qu'il s'agisse d'un budget national, régional ou local – dans le cadre de son mandat ordinaire. De même, il est clair que les conseils consultatifs ne peuvent pas prendre de décisions qui vont au-delà des fonctions ou du mandat qui leur sont assignés dans leurs instruments constitutifs.

61. Pour bien fonctionner, ces organes ont besoin de ressources suffisantes<sup>18</sup>. Cela concerne : a) les coûts d'infrastructure pour le fonctionnement du conseil consultatif lui-même, b) le financement des projets et activités que le conseil consultatif est chargé de mettre en œuvre, c) les ressources allouées aux groupes et associations représentatifs de minorités, canalisées par le biais du conseil consultatif des minorités. Dans certains cas, il est à noter que le conseil n'a pas pu fonctionner efficacement faute de pouvoir disposer de l'infrastructure minimale nécessaire à son fonctionnement. Le financement des programmes est, lui aussi, souvent très limité, et, parfois, les ressources qui ont été budgétisées, n'ont pas été attribuées dans les faits. Cette situation réduit la crédibilité de l'organe consultatif.

62. En ce qui concerne les décisions concernant le financement des organisations et associations représentatives de minorités, la bonne pratique requiert d'accorder une attention particulière à la transparence du processus de prise de décision. Il importe d'adopter des critères objectifs pour l'évaluation des demandes de financement. Un conflit d'intérêt peut surgir lorsque certains des bénéficiaires potentiels

---

<sup>18</sup> Recommandations de Lund, chapitre D, par. 13.

sont représentés au conseil et que d'autres ne le sont pas. Dans ce cas, des dispositions devraient être mises en place afin de régler de tels conflits d'intérêt et une procédure de recours devrait être prévue.

vii. Qualité et visibilité des décisions

63. Jusqu'à présent, nous avons beaucoup parlé du rôle à jouer par les gouvernements pour créer un cadre approprié de consultation des minorités et favoriser un fonctionnement sans heurts et efficace des institutions concernées. En réalité, cependant, tant les gouvernements que les groupes représentant les minorités ont la charge et une responsabilité partagée de veiller à ce que le dispositif mis en place permette une consultation véritable et suivie d'effets. Les communautés de minorités doivent donc prendre des mesures pour garantir que leur propre représentation ait un mandat démocratique et qu'elle agisse en toute transparence et soit vraiment largement représentative de la communauté en question. De même, les représentants des minorités et les gouvernements ont tous également intérêt à faire en sorte que l'activité des mécanismes de consultation respectifs soit réellement efficace. L'organe consultatif doit ainsi organiser ses travaux de manière à pouvoir formuler ses recommandations en temps voulu afin d'alimenter le processus de prise de décision gouvernemental, tandis que le gouvernement doit informer les représentants des minorités de ses propres projets pour l'avenir. Idéalement, un document d'action devrait être présenté au début du cycle de consultation sous forme de plan stratégique global couvrant les aspects législatifs, de programmation et autres. Ce document serait ensuite soumis à consultation puis élaboré en commun. Le document une fois approuvé, pourra fixer un calendrier pour la préparation des travaux et pour les apports ou les décisions du conseil consultatif.

64. Lorsque le conseil formule des suggestions, on peut légitimement s'attendre à ce qu'il soit donné suite à ses décisions, lorsqu'il dispose d'un pouvoir de décision décentralisé, ou à ce que ses recommandations soient sérieusement prises en compte, dans les cas où il a le droit d'être entendu. Lorsque les mesures prises ne sont pas conformes à la solution qui ressort des discussions du conseil, ce dernier est au moins en droit de s'attendre à une réponse motivée du gouvernement expliquant en détail le pourquoi de sa décision. Le conseil a alors la possibilité de donner sa propre analyse de la situation et de la rendre publique.

65. S'il peut y avoir des cas où la confidentialité s'impose, il est généralement très utile de veiller à ce que les travaux du conseil ou de tout autre mécanisme de consultation retiennent l'attention de l'opinion. Etant donné que le but même de la consultation est de partager un sentiment d'adhésion et de responsabilité à l'égard des décisions prises par les pouvoirs publics, une certaine publicité est nécessaire pour que les membres du conseil puissent sensibiliser les membres des minorités et l'ensemble de la population à ces efforts conjoints. Par conséquent, le conseil lui-même pourra souhaiter élaborer des procédures permanentes en matière de diffusion de communiqués de presse et de stratégie d'information du public. Il sera prudent de prévoir un petit budget à cette fin.

\* \* \*