

Strasbourg, 20 octobre 2006

DH-MIN(2006)012

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 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 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

<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).

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 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

---

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

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 faîtières 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 sentiront 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

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

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 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.

\* \* \*