COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 4 juillet 2011

Public
Document de travail

SECRÉTARIAT DE LA CONVENTION-CADRE
POUR LA PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES

RECUEIL DES AVIS DU COMITÉ CONSULTATIF SUR L'ARTICLE 17 DE LA CONVENTION-CADRE POUR LA PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES

PREMIER CYCLE

"Article 17

1 Les Parties s'engagent à ne pas entraver le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir, librement et pacifiquement, des contacts au-delà des frontières avec des personnes se trouvant régulièrement dans d'autres Etats, notamment celles avec lesquelles elles ont en commun une identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, ou un patrimoine culturel.

2 Les Parties s'engagent à ne pas entraver le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de participer aux travaux des organisations non gouvernementales tant au plan national qu'international."

Note: ce document étant un document de travail, nous vous conseillons d'utiliser le texte des documents publiés pour les publications.

Table des matières

1. Albanie 3
2. Arménie 3
3. Autriche 3
4. Azerbaïdjan 3
5. Bosnie-Herzégovine 4
6. Bulgarie 4
7. Croatie 4
8. Chypre 4
9. République tchèque 5
10. Danemark 5
11. Estonie 5
12. Finlande 5
13. Georgie 6
14. Allemagne 6
15. Hongrie 6
16. Irlande 7
17. Italie 7
18. Kosovo 7
19. Lettonie 7
20. Liechtenstein 8
21. Lituanie 8
22. Malte 8
23. Moldova 8
24. Montenegro 8
25. Pays-Bas 9
26. Norvège 9
27. Pologne 9
28. Portugal 9
29. Roumanie 9
30. Fédération de Russie 9
31. Saint-Marin 10
32. Serbie-Monténegro 10
33. Slovaquie 10
34. Slovénie 10
35. Espagne 11
36. Suède 11
37. Suisse 11
38. « L'ex-République yougoslave de Macédoine » 11
39. Ukraine 11
40. Royaume-Uni 12

Toute référence au Kosovo mentionnée dans ce texte, que ce soit le territoire, les institutions ou la population, doit se comprendre en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité des Nations-Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

1. ALBANIE

Le Comité consultatif ne sous-estime nullement l'importance de l'ouverture des frontières de l'Albanie après des décennies d'isolement pour les personnes appartenant aux minorités nationales et les possibilités d'établir et de maintenir, librement et pacifiquement, des contacts au-delà des frontières avec des personnes se trouvant régulièrement dans d'autres Etats. Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer à faciliter de tels contacts au-delà des frontières, y compris en s'efforçant d'assurer avec ses voisins que l'application de l'obligation de visa n'entraîne pas de restrictions excessives au droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir des contacts au-delà de la frontière. Ceci devrait être le cas non seulement pour les minorités des Etats-parents, mais également pour l'ensemble des personnes appartenant à des minorités nationales, y compris les Rom.

Concernant l'article 17

Le Comité consultatif *considère* que les autorités albanaises devraient continuer à faciliter les contacts au-delà des frontières, y compris en s'efforçant d'assurer, avec ses voisins, que l'application de l'obligation de visa n'entraîne pas des restrictions excessives au droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir des contacts au-delà de la frontière. Ceci devrait être le cas non seulement pour les minorités des Etats-parents, mais également pour l'ensemble des personnes appartenant à des minorités nationales, y compris les Rom.

2. ARMENIE

Etant donné l'existence de restrictions particulières à la traversée de la frontière de l'Arménie avec certains de ses Etats voisins, le Comité consultatif estime que les autorités arméniennes devraient s'assurer que cette situation ne représente pas une entrave excessive aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales d'établir et de maintenir des contacts au-delà des frontières.

Concernant l'article 17

Le Comité consultatif *considère* que l'existence de restrictions particulières à la traversée de la frontière de l'Arménie avec certains de ses Etats voisins ne devrait pas représenter une entrave excessive aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales d'établir et de maintenir des contacts au-delà des frontières.

3. AUTRICHE

D'après les éléments dont il dispose actuellement, le Comité consultatif estime que l'application de cette disposition ne donne lieu à aucune observation spécifique.

4. AZERBAÏDJAN

Le Comité consultatif note que le droit des personnes appartenant à des minorités nationales à établir librement et pacifiquement des contacts au-delà des frontières est particulièrement important pour un certain nombre de minorités nationales en Azerbaïdjan. À cet égard, le Comité consultatif encourage les autorités concernées à poursuivre leurs efforts pour que les Lezghis puissent plus

facilement maintenir de tels contacts. Il convient d'accorder une attention particulière aux Lezghis qui habitent la région de Khacmaz, dans deux villages situés sur le territoire de la Fédération de Russie.

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

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

Concernant l'article 17

Le Comité consultatif *constate* que le droit des personnes appartenant à des minorités nationales à établir librement et pacifiquement des contacts au-delà des frontières est particulièrement important pour un certain nombre de minorités en Azerbaïdjan et *considère* que les autorités devraient poursuivre leurs efforts pour améliorer les possibilités d'entretenir de tels contacts.

5. BOSNIE-HERZEGOVINE

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

6. BULGARIE

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

7. CROATIE

Le Comité consultatif soutient les efforts déployés actuellement en vue d'une meilleure mise en œuvre du droit des personnes appartenant à des minorités nationales à établir et entretenir des contacts par-delà les frontières. Le Comité consultatif est convaincu que des améliorations dans ce domaine, notamment avec la Bosnie-Herzégovine et la République Fédérale de Yougoslavie, pourraient également contribuer à résoudre plusieurs problèmes soulevés dans le présent avis par rapport à d'autres articles de la Convention-cadre.

Proposition de conclusions et de recommandations concernant l'article 17

Le Comité des Ministres *conclut* que des efforts sont déployés actuellement en vue d'une meilleure mise en œuvre du droit des personnes appartenant à des minorités nationales à établir et à entretenir des contacts par-delà les frontières et *recommande* que la Croatie poursuive ces efforts.

8. CHYPRE

En ce qui concerne le paragraphe 2, le Comité consultatif estime important que, notamment, les Chypriotes turcs et les Maronites puissent entretenir des contacts libres et fréquents avec les

membres de leur communauté vivant dans le nord de Chypre. Il se félicite donc du fait que la liberté de circulation a été facilitée ces dernières années et que les visites réciproques aux sites religieux continuent. Le Comité consultatif encourage les autorités chypriotes à poursuivre cette politique.

9. REPUBLIQUE TCHEQUE

D'après les éléments dont il dispose actuellement, le Comité consultatif estime que l'application de cette disposition ne donne lieu à aucune observation spécifique.

10. DANEMARK

Le Comité consultatif renvoie aux observations formulées ci-dessus au sujet du champ d'application. A la lumière des informations dont il dispose à ce stade, il estime que la mise en œuvre des dispositions de ces articles ne donne lieu à aucune autre observation.

11. ESTONIE

Le Comité consultatif note que la suppression de l'exemption de visa pour les résidents de la région située à la frontière russo-estonienne a créé de nouvelles difficultés pour les personnes appartenant à des minorités nationales. Le Comité consultatif est d'avis qu'il est important que les nouvelles exigences en matière de visas soient appliquées de façon à ne pas limiter de manière injustifiée le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et d'entretenir des contacts à travers la frontière et il salue les initiatives qui ont été prises pour mettre en place une procédure rapide de délivrance gratuite de visas pour les résidents de la région frontalière.

Concernant l'article 17

Le Comité des Ministres *conclut* que la suppression de l'exemption de visa pour les résidents de la région située à la frontière russo-estonienne a causé de nouvelles difficultés aux personnes appartenant aux minorités nationales, et *recommande* que les nouvelles exigences en matière de visa soient appliquées de manière à ne pas apporter de restrictions injustifiées au droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et d'entretenir des contacts de part et d'autre de la frontière.

12. FINLANDE

Le Comité consultatif note que des visas sont exigés entre la Finlande et la Fédération de Russie et exprime le vœu que la mise en œuvre de cette exigence ne cause pas de restrictions excessives aux droits des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir des contacts par-delà les frontières.

Proposition de conclusions et de recommandations concernant l'article 17

Le Comité des Ministres *recommande* que la mise en œuvre de cette exigence ne cause pas de restrictions excessives aux droits des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir des contacts par-delà les frontières.

13. GEORGIE

Circulation transfrontalière

Plusieurs représentants de minorités nationales rencontrés par le Comité consultatif ont fait état de problèmes au passage des frontières. C'est notamment le cas des personnes appartenant à la minorité kyste, mais surtout des Azéris, qui se plaignent de difficultés récurrentes lors des déplacements entre la Géorgie et l'Azerbaïdjan. Des allégations de harcèlement et d'insultes à caractère raciste de la part des douaniers géorgiens ont notamment été rapportées au Comité consultatif, ainsi que des plaintes concernant des mesures, dans le cadre de la lutte anti-corruption, qui cibleraient de façon disproportionnée et injustifiée les personnes appartenant à la minorité azérie qui se livrent au commerce transfrontalier.

Le Comité consultatif prie les autorités de porter toute l'attention requise à ce problème et de faire en sorte que les échanges transfrontaliers entre personnes appartenant aux minorités nationales et les personnes vivant dans les pays voisins ne soient pas entravés de façon arbitraire ou injustifiée. Il rappelle que ces échanges sont particulièrement importants pour la préservation et le développement de la culture et l'identité des personnes appartenant aux minorités nationales, ainsi que pour ce qui est de leur situation socio-économique.

Concernant l'article 17

Le Comité consultatif *constate* que les personnes appartenant aux minorités nationales rencontrent dans certaines régions des problèmes au passage des frontières. Le Comité consultatif *considère* que les autorités devraient faire en sorte que les échanges transfrontaliers entre personnes appartenant aux minorités nationales et les personnes vivant dans les pays voisins ne soient pas entravés de façon arbitraire ou injustifiée.

14. ALLEMAGNE

Le Comité consultatif note un intérêt, au sein de la minorité danoise pour les nombreux travailleurs amenés à passer la frontière chaque jour, à ce que les formalités administratives relatives aux travailleurs frontaliers soient simplifiées et encourage les autorités allemandes à se pencher sur cette question.

En ce qui concerne les artistes domiciliés au Danemark qu'elle engage pour se produire en Allemagne lors d'événements organisés par elle, la minorité danoise a attiré l'attention du Comité consultatif sur certaines difficultés d'ordre pratique en matière de taxation. Le Comité consultatif note que les autorités fédérales sont conscientes de ces difficultés et les encourage à poursuivre le dialogue avec les représentants de la minorité danoise pour les résoudre.

15. HONGRIE

Le Comité consultatif relève que des visas sont nécessaires pour quelques pays voisins et exprime le vœu que l'application des exigences en matière de visas ne restreindra pas de façon excessive le droit reconnu aux personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et d'entretenir des contacts au-delà des frontières.

Proposition de conclusions et de recommandations concernant l'article 17

Le Comité des Ministres *recommande* que l'application des exigences en matière de visas ne restreigne pas de façon excessive le droit reconnu aux personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et d'entretenir des contacts au-delà des frontières.

16. IRLANDE

D'après les informations dont il dispose actuellement, le Comité consultatif considère que la mise en œuvre de cet article ne donne pas lieu à aucune observation spécifique.

17. ITALIE

D'après les éléments dont il dispose actuellement, le Comité consultatif estime que la mise en oeuvre de cette disposition ne donne lieu à aucune observation spécifique.

18. KOSOVO[1]

Article 17

Le Comité consultatif note que le droit des personnes appartenant à des communautés minoritaires à établir et maintenir des contacts sans restriction avec les personnes de leur communauté est garanti par le Cadre constitutionnel du Kosovo, la mise en œuvre de ce droit est toutefois compliquée à bien des égards par les restrictions de fait, affectant la liberté de mouvement de personnes appartenant à des communautés minoritaires.

Le Comité consultatif note que des efforts ont été faits pour surmonter les difficultés liées à la non-reconnaissance par les pays de la région (notamment la Bosnie-Herzégovine) des documents de voyage délivrés par la MINUK. Le Comité consultatif soutient les efforts de la MINUK pour faire en sorte que ces documents de voyage soient largement reconnus, ainsi que pour supprimer tous les obstacles qui subsistent, y compris ceux liés à l'acceptation des plaques d'immatriculation délivrées par la MINUK, afin de garantir aux membres des communautés minoritaires la possibilité de contacts transfrontaliers.

19. LETTONIE

Établissement et maintien des contacts au-delà de la frontière

Le Comité consultatif se félicite de constater que les "non-ressortissants" lettons peuvent circuler librement dans l'espace Schengen, dont la Lettonie fait désormais partie. Il relève également que leurs conditions de circulation dans d'autres pays membres de l'UE, qui ne font pas partie de l'Espace Schengen, sont régies par des accords spécifiques entre pays.

[1] Toute référence au Kosovo mentionnée dans ce texte, que ce soit le territoire, les institutions ou la population, doit se comprendre en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité des Nations-Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

Le Comité consultatif a cependant pris note des difficultés rencontrées par certaines personnes appartenant aux minorités nationales, lors de voyages à l'étranger. Ces derniers signalent des difficultés liées d'une part aux modalités de transcription de la forme d'origine de leur nom dans le passeport, d'autre part aux visas et aux frais afférents.

Le Comité consultatif est d'avis que les autorités devraient s'efforcer de trouver des solutions adéquates à ces difficultés et prendre toutes les mesures possible, en particulier par le biais de la coopération bilatérale, afin de ne pas entraver le droit des personnes appartenant aux minorités nationales d'établir et de maintenir des contacts au-delà des frontières avec des personnes ayant la même identité ethnique, linguistique, culturelle ou religieuse.

20. LIECHTENSTEIN

D'après les éléments dont il dispose actuellement, le Comité consultatif estime que l'application de ces dispositions ne donne pas lieu à des observations spécifiques.

21. LITUANIE

Le Comité consultatif note les inquiétudes des représentants de la communauté biélorusse vis-à-vis de l'introduction des visas, à partir de janvier 2003, pour la circulation entre le Bélarus et la Lituanie. De manière générale, le Comité consultatif encourage les autorités à veiller à ce que l'introduction des visas n'entraîne pas de difficultés trop importantes (d'ordre procédural, financier ou autre) dans le maintien des contacts au-delà des frontières avec des personnes ayant une même identité ethnique, culturelle ou linguistique.

22. MALTE

D'après les éléments dont il dispose actuellement, le Comité consultatif estime que l'application de ces dispositions ne donne pas lieu à des observations spécifiques.

23. MOLDOVA

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

24. MONTENEGRO

Contacts transfrontaliers

Les autorités monténégrines ont adopté une approche positive face à la question de la liberté des contacts transfrontaliers pour les personnes appartenant à des minorités nationales. Le Comité consultatif relève en particulier que des postes frontières supplémentaires ont récemment été ouverts dans le Sud du pays afin de faciliter de tels contacts. Le Comité consultatif invite les autorités à poursuivre cette approche.

Concernant l'article 17

Le Comité consultatif *constate* que le Monténégro a pris certaines mesures positives concernant la question de la liberté des contacts transfrontalières en ouvrant des postes frontières supplémentaires au sud du pays et *considère* que les autorités doivent continuer dans cette voie.

25. PAYS-BAS

Contacts transfrontaliers

D'après les informations dont il dispose actuellement, le Comité consultatif considère que la mise en œuvre de cet article ne donne lieu à aucune observation spécifique.

26. NORVEGE

Voir article 16

27. POLOGNE

Le Comité consultatif considère qu'il est important que les nouvelles exigences en matière de visas soient mises en œuvre d'une façon qui évite de restreindre indûment le droit reconnu aux personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir des contacts au-delà des frontières et se félicite des initiatives destinées à faciliter la délivrance de visas gratuits avec des Etats voisins, comme cela a récemment été le cas avec l'Ukraine.

28. PORTUGAL

Compte tenu des informations dont il dispose actuellement, le Comité consultatif estime que l'application de ces articles ne donne lieu à aucune observation spécifique.

29. ROUMANIE

Le Comité consultatif note que le gouvernement a l'intention de soumettre les ressortissants d'un certain nombre de pays à l'obligation d'obtenir un visa. Le Comité consultatif exprime le vœu que cette initiative soit mise en œuvre d'une façon qui évite de restreindre indûment le droit reconnu aux personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir des contacts au-delà des frontières avec des personnes se trouvant dans d'autres Etats.

Proposition de conclusions et de recommandations concernant l'article 17

Le Comité des Ministres *recommande* que les exigences en matière d'obtention de visa soient mises en œuvre d'une façon qui évite de restreindre indûment le droit reconnu aux personnes appartenant aux minorités nationales d'établir et de maintenir des contacts au-delà des frontières.

30. FEDERATION DE RUSSIE

Le Comité consultatif note que les personnes appartenant à certaines minorités résidant dans les

régions frontalières ont éprouvé des difficultés à maintenir des contacts librement et pacifiquement comme le prévoit l'article 17. A cet égard, le Comité consultatif encourage les autorités concernées à examiner davantage la situation et les problèmes particuliers des personnes appartenant à des minorités résidant dans des régions frontalières et comme les Lezguins, les Ossètes, les Setus ou les Sami. Le Comité consultatif appuie les efforts de la Fédération de Russie pour veiller avec ses voisins à ce que l'obligation de visa soit mise en œuvre d'une manière n'entraînant pas de limitation indue du droit des personnes appartenant aux minorités nationales d'établir et de maintenir des contacts à travers les frontières.

Concernant l'article 17

Le Comité consultatif *constate* que les personnes appartenant à certaines minorités nationales résidant dans les régions frontalières se sont heurtés à des obstacles quant au maintien de contacts transfrontaliers libres et pacifiques, et *considère* que les autorités devraient poursuivre leurs efforts pour faciliter ces contacts, notamment en traitant la question des obligations de visa si nécessaire.

31. SAINT-MARIN

D'après les éléments dont il dispose actuellement, le Comité consultatif estime que l'application de ces dispositions ne donne pas lieu à des observations spécifiques.

32. SERBIE-MONTENEGRO

Le Comité consultatif attire l'attention sur les craintes que l'entrée prochaine d'États voisins de la Serbie-Monténégro dans l'Union européenne pourrait mettre de nouveaux obstacles aux contacts transfrontaliers des Hongrois ainsi que des personnes appartenant à d'autres minorités. Le Comité consultatif soutient les efforts accomplis par la Serbie-Monténégro afin de garantir avec les États frontaliers, entre autres mesures, que les obligations de visa sont appliquées d'une manière qui n'entraîne aucune restriction injustifiée du droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et d'entretenir des contacts transfrontaliers.

33. SLOVAQUIE

Le Comité consultatif note que le gouvernement a l'intention de soumettre les ressortissants d'un certain nombre de pays à l'obligation d'obtenir un visa. Le Comité consultatif exprime le vœu que cette initiative soit mise en œuvre d'une façon qui évite de restreindre indûment le droit reconnu aux personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir des contacts au-delà des frontières avec des personnes se trouvant dans d'autres États.

Proposition de conclusions et de recommandations concernant l'article 17

Le Comité des Ministres *recommande* que les exigences en matière d'obtention de visa soient mises en œuvre d'une façon qui évite de restreindre indûment le droit reconnu aux personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir des contacts par-delà les frontières.

34. SLOVENIE

D'après les éléments dont il dispose actuellement, le Comité consultatif estime que l'application de

cette disposition ne donne lieu à aucune observation spécifique.

35. ESPAGNE

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

36. SUEDE

Voir article 16.

37. SUISSE

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

38. « L'EX-REPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACEDOINE »

Le Comité consultatif considère que les autorités devraient veiller à ce que l'obligation de visa imposée par certains pays voisins n'entraîne pas de difficultés trop importantes (d'ordre procédural, financier ou autre) dans le maintien des contacts au-delà des frontières, notamment avec des personnes ayant une même identité ethnique, culturelle ou linguistique.

39. UKRAINE

Le Comité consultatif constate que l'introduction de l'obligation de visa par un certain nombre d'Etats voisins de l'Ukraine crée des difficultés pour les personnes appartenant aux minorités nationales. Le Comité consultatif soutient les efforts faits par l'Ukraine afin d'assurer, avec ses voisins, que l'obligation de visa n'entraîne pas des restrictions excessives au droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir des contacts au-delà de la frontière.

Le Comité consultatif s'inquiète des problèmes qui ont été signalés en ce qui concerne les documents de voyage des étudiants appartenant à la minorité roumaine qui souhaitent suivre des études universitaires en Roumanie. Il apparaît que les autorités ukrainiennes ont refusé l'accès à cette possibilité à un certain nombre d'entre eux en raison du quota fixé pour ces étudiants. Le Comité note dès lors avec satisfaction que les autorités ukrainiennes sont en train d'examiner ces questions et espère qu'une solution entièrement compatible avec l'article 17 sera trouvée.

Concernant l'article 17

Le Comité consultatif *constate* que l'introduction de l'obligation de visa par un certain nombre d'Etats voisins de l'Ukraine crée des difficultés pour les personnes appartenant aux minorités nationales. Le Comité consultatif *considère* que l'Ukraine devrait poursuivre ses efforts afin d'assurer, avec ses voisins, que l'obligation de visa n'entraîne pas des restrictions excessives au droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir des contacts au-delà de la frontière.

Le Comité consultatif *constate* que des problèmes ont été signalés en ce qui concerne les documents

de voyage des étudiants appartenant à la minorité roumaine qui souhaitent suivre des études universitaires en Roumanie. Il *considère* que les autorités ukrainiennes devraient continuer à examiner cette question en vue de trouver une solution pleinement compatible avec l'article 17 de la Convention-cadre.

40. ROYAUME-UNI

Compte tenu des informations dont il dispose actuellement, le Comité consultatif considère que l'application de cet article ne done lieu à aucune observation spécifique.