



Strasbourg, le 3 juillet 2011

Public  
Document de travail

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

**RECUEIL DES AVIS DU COMITE CONSULTATIF SUR L'ARTICLE 3  
DE LA CONVENTION-CADRE POUR LA PROTECTION  
DES MINORITÉS NATIONALES**

**PREMIER CYCLE**

“Article 3

- 1        Toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit de choisir librement d’être traitée ou ne pas être traitée comme telle et aucun désavantage ne doit résulter de ce choix ou de l’exercice des droits qui y sont liés.
  
- 2        Les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent individuellement ainsi qu’en commun avec d’autres exercer les droits et libertés découlant des principes énoncés dans la présente Convention-cadre.”

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 .....	4
3.	Autriche .....	7
4.	Azerbaïdjan.....	9
5.	Bosnie-Herzégovine .....	11
6.	Bulgarie .....	14
7.	Croatie .....	17
8.	Chypre .....	19
9.	République tchèque.....	21
10.	Danemark .....	22
11.	Estonie .....	25
12.	Finlande .....	26
13.	Georgie .....	28
14.	Allemagne.....	31
15.	Hongrie.....	33
16.	Irlande.....	34
17.	Italie.....	35
18.	Kosovo .....	38
19.	Lettonie.....	40
20.	Liechtenstein.....	44
21.	Lituanie.....	45
22.	Malte .....	48
23.	Moldova.....	49
24.	Montenegro.....	51
25.	Pays-Bas .....	53
26.	Norvège .....	56
27.	Pologne.....	57
28.	Portugal .....	60
29.	Roumanie.....	62
30.	Fédération de Russie .....	64
31.	Saint-Marin.....	68
32.	Serbie-Monténégro.....	69
33.	Slovaquie .....	71
34.	Slovénie .....	73
35.	Espagne .....	75
36.	Suède .....	78
37.	Suisse.....	79
38.	« L'ex-République yougoslave de Macédoine ».....	81
39.	Ukraine .....	83
40.	Royaume-Uni.....	85

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

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

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

Le Comité consultatif note, dans le Rapport étatique, que les autorités albanaïses reconnaissent comme minorités nationales, les minorités grecque, macédonienne et monténégrine alors que les Rom et Aroumains/Valaques sont considérés comme des minorités linguistiques. Le Comité consultatif croit comprendre que, selon le gouvernement, la Convention-cadre est appliquée à ces groupes de minorités nationales ou linguistiques, sans aucune distinction ou effet discriminatoire. Le Comité consultatif croit également que la désignation des minorités rom et aroumaine/valaque en tant que minorités linguistiques plutôt que minorités nationales repose sur le postulat qu'elles n'ont pas d'Etat-parent. Malgré cette explication, le Comité consultatif a appris que certains membres de ces communautés ne sont pas satisfaits du terme de « minorité linguistique », car il ne reflète pas les composantes essentielles de leur identité qui vont au-delà d'une simple connotation linguistique. Le Comité consultatif encourage le gouvernement, en consultation avec les intéressés, à réexaminer la question de la dénomination des Rom et des Aroumains/Valaques en tant que minorités linguistiques, par opposition aux minorités nationales et s'assure, dans le même temps, que cette distinction n'a pas d'effets sur l'application de la Convention-cadre à ces communautés.

Le Comité consultatif a appris que de nombreuses personnes appartenant à la communauté égyptienne estiment qu'ils constituent une minorité nationale distincte de la communauté rom ou albanaïse. Le Comité consultatif note à cet égard que les personnes appartenant à cette communauté se définissent elles-mêmes par leur origine ethnique, leurs racines historiques en tant que descendants d'Égyptiens, leurs traditions et leur héritage culturel. Le Comité consultatif prend note que l'affirmation du gouvernement selon laquelle la communauté égyptienne est bien intégrée à la société albanaïse et qu'elle ne parle que l'albanais, ayant perdu au fil du temps sa langue minoritaire. Des personnes appartenant à la communauté égyptienne ont toutefois précisé au Comité consultatif qu'ils souhaiteraient être reconnus en tant que minorité nationale.

En raison de la présence historique d'Égyptiens en Albanie et du souhait des personnes appartenant à ce groupe d'être reconnus comme une minorité nationale, et compte tenu de leur origine ethnique, leur histoire, leurs traditions et leur héritage culturel, le Comité consultatif considère que les personnes appartenant à ce groupe ne devraient pas être exclues *a priori* du champ d'application

personnel de la Convention-cadre. Le Comité consultatif considère qu'une telle exclusion *a priori* n'est pas compatible avec la Convention-cadre et encourage le gouvernement, en concertation avec les intéressés, à réexaminer la question de leur éventuelle désignation en tant que minorité nationale.

Le Comité consultatif note que, à l'exception de la communauté égyptienne, le gouvernement albanais n'a pas fourni d'information sur les groupes linguistiques ou ethniques (qu'il s'agisse de citoyens ou de non-citoyens vivant dans le pays) qui ne sont pas considérés comme des minorités nationales. Le Comité consultatif est toutefois d'avis qu'il serait possible d'envisager, s'il y a lieu, l'inclusion des personnes appartenant à d'autres groupes, y compris, le cas échéant, les non-citoyens, dans l'application de la Convention-cadre article par article, et estime que les autorités albanaïses devraient examiner cette question en consultation avec les intéressés.

Le Comité consultatif note que selon le gouvernement, les minorités nationales sont reconnues et protégées sur tout le territoire de la République d'Albanie, sans référence à un quelconque critère géographique. Bien qu'il semble s'agir de la position officielle, le Comité consultatif croit néanmoins comprendre que la référence aux « zones de minorités », qui existaient avant et pendant l'ancien régime communiste et couvrent des aires d'implantation traditionnelle des minorités nationales, est toujours relativement répandue, s'agissant en particulier de l'enseignement dans et de la langue minoritaire (voir également à l'article 14 ci-dessous). Le Comité consultatif est d'avis que des mesures sont nécessaires afin d'assurer que les droits des personnes appartenant aux minorités nationales qui résident en dehors des « zones de minorités », telles que désignées par le passé, ne sont pas indûment restreints. Le Comité consultatif considère également qu'il est nécessaire de clarifier la situation parmi les personnes concernées au sein des organes gouvernementaux et non gouvernementaux.

### **Concernant l'Article 3**

Le Comité consultatif *constate* que certaines personnes appartenant aux communautés rom et aroumaine/valaque ne sont pas satisfaites de n'être reconnues que comme une minorité linguistique. Il *considère* que le gouvernement devrait, en consultation avec les intéressés, réexaminer la question de la désignation des Rom et des Aroumains/Valaques en tant que minorité linguistique uniquement.

Le Comité consultatif *constate* que l'exclusion *a priori* des Egyptiens du champ d'application personnel de la Convention-cadre n'est pas compatible avec cette dernière et il *considère* que le gouvernement devrait réexaminer la question en consultation avec les intéressés.

Le Comité consultatif *constate* qu'il serait possible d'envisager, s'il y a lieu, l'inclusion des personnes appartenant à d'autres groupes dans le champ d'application de la Convention-cadre, article par article, et il *considère* que l'Albanie devrait examiner cette question avec les intéressés.

## **2. ARMENIE**

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

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

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

Le Comité consultatif constate que l'expression "minorité nationale" n'est pas juridiquement définie en Arménie. Le Comité consultatif note cependant que le Rapport étatique fait état d'une acception retenue dans la pratique, selon laquelle cette expression désigne "les ressortissants de la République d'Arménie qui vivent en permanence dans cet Etat mais se distinguent de sa population principale par leur origine ethnique". Il apparaît que cette définition reprend celle figurant dans la Convention de la Communauté des Etats Indépendants sur la protection des personnes appartenant aux minorités nationales, entrée en vigueur pour l'Arménie en janvier 2001.

Le Comité consultatif constate également qu'il n'y a pas de liste des minorités nationales reconnues officiellement et qu'une incertitude existe à cet égard. Le Rapport étatique mentionne l'existence de plus de vingt "nationalités", dont onze sont énumérées de manière non exhaustive: les Allemands, les Bélarusses, les Géorgiens, les Grecs, les Juifs, les Kurdes, les Polonais, les Russes, les Syriens, les Ukrainiens, les Yézides.

Le Comité consultatif relève dans ce contexte l'existence d'une controverse en ce qui concerne l'identité nationale des Kurdes et des Yézides et leur appartenance à une seule ou à deux minorités nationales distinctes. Le Comité consultatif note avec satisfaction que le récent recensement de la population (octobre 2001) a offert aux personnes concernées la possibilité de s'identifier soit comme Yézides soit comme Kurdes. Le Comité consultatif exprime l'espoir que les résultats du recensement fourniront des clarifications à cet égard et encourage les autorités arméniennes à apporter les précisions nécessaires, en consultation avec les intéressés, lors de la préparation et de l'adoption de la future législation sur les minorités nationales. Le Comité consultatif note que les formulaires du recensement comportaient une question ouverte à caractère optionnel sur l'appartenance ethnique, d'autres questions portant sur la langue maternelle et les autres langues parlées. Les résultats qui, d'après les autorités, seront disponibles vers le mois de juillet 2002, devraient fournir une image à jour, basée sur des données fiables, de la composition actuelle de la population de l'Arménie (voir également les commentaires relatifs à l'article 4 ci-après).

Le Comité consultatif note que les autorités arméniennes ont fourni des informations sur l'existence d'autres groupes ethniques qu'elles ne considèrent pas, à ce stade, comme étant des minorités nationales. Ainsi, les autorités précisent que les 11 minorités nationales mentionnées dans le Rapport étatique sont celles qui disposent de leurs propres organisations représentatives et qui sont représentées au Conseil de coordination, structure représentative des minorités nationales auprès de la Présidence. Selon les autorités, il est difficile de considérer les autres groupes ethniques existant en Arménie comme étant des minorités nationales, en l'absence de l'expression manifeste de leur volonté d'être traités ainsi. Ces groupes ne disposent pas d'organisations représentatives, ce qui, selon les autorités, est le reflet de l'absence d'une telle volonté.

Le Comité consultatif note que les autorités n'excluent pas que ces groupes puissent, à l'avenir, faire connaître de manière expresse leur souhait d'être reconnus en tant que minorités nationales. Néanmoins, le Comité consultatif est d'avis que le simple fait, pour les individus appartenant à ces groupes, de ne pas disposer d'organisations représentatives ne devrait pas conduire à leur exclusion du droit de bénéficier de la protection de la Convention-cadre. Le Comité consultatif estime qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à d'autres groupes, y compris les non-ressortissants le cas échéant, dans une application article par article de la Convention-cadre. Il estime que les autorités arméniennes devraient examiner cette question en consultation avec les intéressés.

S'agissant du fondement juridique de la protection des personnes appartenant à des minorités nationales, le Comité consultatif note l'absence d'une loi spéciale régissant la protection des minorités nationales. En dehors de la garantie générale figurant à l'article 37 de la Constitution, il n'y a, dans la législation arménienne, que peu de dispositions détaillées sur la protection des minorités nationales, ce qui, selon les autorités, représente une insuffisance de la législation. Le Comité consultatif note que des travaux préparatoires en vue de l'élaboration d'une telle loi sont en cours et que la future loi pourrait contenir une définition de la notion de minorité nationale. Il note également l'existence de deux projets de loi à cet égard, l'un préparé par le Département pour la migration et les réfugiés du gouvernement et l'autre issu d'une initiative parlementaire.

Le Comité consultatif note, outre le manque de coordination et de communication entre les différentes structures gouvernementales à ce sujet et entre celles-ci et le parlement, que la nécessité d'une telle loi ne fait pas l'objet d'un consensus parmi les acteurs de la vie politique arménienne (voir également les commentaires relatifs à l'article 15 ci-après). Le Comité consultatif a pu constater en revanche que les minorités nationales accueillent favorablement l'adoption d'une telle loi et souhaitent être impliquées dans sa préparation. A cet égard, leurs représentants ont exprimé leur mécontentement pour ne pas avoir été impliqués dans la préparation du projet gouvernemental et ont formulé des critiques vis-à-vis du projet qui leur a été soumis par la suite. Le Comité consultatif estime qu'il est important d'établir, en conformité avec les principes découlant de la Convention-cadre et en consultation avec les intéressés, un cadre juridique susceptible de garantir une protection appropriée des personnes appartenant aux minorités nationales, et encourage les autorités compétentes à faire tous les efforts nécessaires à cet égard.

Le Comité consultatif note que la Constitution arménienne, tout comme l'ensemble de la législation arménienne, fait actuellement l'objet d'un ample processus de révision, visant sa mise en conformité avec les standards européens. Dans ce contexte, il encourage les autorités à veiller, par le biais d'une coordination appropriée entre les différentes autorités responsables, à ce que toutes les modifications qui seront apportées prennent dûment en compte les besoins des personnes appartenant aux minorités nationales, de manière à assurer la cohérence du système législatif arménien dans ce domaine ainsi que sa conformité avec les principes figurant dans la Convention-cadre.

### **Concernant l'article 3**

Le Comité consultatif *constate* que la législation arménienne ne contient que peu de dispositions spécifiques pour la protection des minorités nationales. Le Comité consultatif *considère* qu'il est important d'établir un cadre juridique susceptible de garantir une protection appropriée des personnes appartenant aux minorités nationales et encourage les autorités à faire tous les efforts nécessaires à cet égard, en consultation avec les intéressés.

Le Comité consultatif *constate* qu'il y a une incertitude en ce qui concerne l'acception de la notion de "minorités nationales" et les groupes reconnus par les autorités arméniennes en tant que minorités nationales, notamment lorsque ces groupes ne disposent pas d'organisations représentatives. De même, le Comité consultatif *constate* l'existence d'une controverse s'agissant de l'identité nationale des Kurdes et des Yézides. Le Comité consultatif *considère* que, dans le contexte des mesures législatives envisagées dans ce domaine et en se basant sur les résultats du récent recensement, les autorités devraient apporter les précisions et clarifications nécessaires, en prenant dûment en compte les positions exprimées par les personnes concernées. Le Comité consultatif *considère* qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à d'autres groupes, y compris les non-ressortissants le cas échéant, dans une application article par article de la Convention-cadre.

### 3. AUTRICHE

Le Comité consultatif note que l'Autriche a formulé, au moment du dépôt de l'instrument de ratification de la Convention-cadre, une déclaration dont la teneur est la suivante : « La République d'Autriche déclare que le terme "minorités nationales" au sens de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales doit être compris comme désignant ces groupes qui entrent dans le champ d'application de la Loi sur les groupes ethniques (*Volksgruppengesetz*, Bulletin des lois fédérales n° 396/1976) et qui vivent et ont eu traditionnellement leur domicile dans des régions du territoire de la République d'Autriche et qui sont composés de citoyens autrichiens de langue maternelle autre qu'allemande ayant leurs propres cultures ethniques».

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

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

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

Dans leur réponse au questionnaire, les autorités autrichiennes, se référant à l'article 1, paragraphe 2, de la loi sur les groupes ethniques qui régit de façon générale la protection des minorités nationales en Autriche avec le Traité d'Etat de 1955 pour le rétablissement d'une Autriche indépendante et démocratique (ci-après : le Traité d'Etat), expliquent que chaque minorité nationale dispose de sa propre aire d'implantation autochtone. Dans ce contexte, le Comité consultatif note que l'article 7 du Traité d'Etat semble être la seule base légale contenant une dimension territoriale spécifique en ce qui concerne les droits des Slovénes et des Croates, dans la mesure où les *Länder* de Carinthie, de Styrie et du Burgenland sont explicitement mentionnés. Les autres sources légales, en particulier le récent article 8, paragraphe 2, de la Constitution fédérale (voir les commentaires relatifs à l'article 5) et la loi sur les groupes ethniques ne se limitent pas aux *Länder* et aux minorités mentionnés à l'article 7 du Traité d'Etat, mais se réfèrent plus

généralement à des « parties du territoire fédéral ». Lors de la visite du Comité consultatif à Vienne, les représentants de la Chancellerie fédérale ont toutefois indiqué que les personnes appartenant à une minorité nationale vivant en dehors de leur aire d'implantation autochtone, bien qu'elles ne puissent pas exercer les mêmes droits que ceux qui sont mis en place dans l'aire d'implantation autochtone et notamment les droits nécessairement liés à un territoire ou à une certaine densité de population, conservent leur qualité de personnes appartenant à une minorité nationale et, partant, peuvent jouir de certains droits en cette qualité (voir les commentaires relatifs à l'article 5). Le Comité consultatif se félicite de constater qu'elles conservent cette qualité et encourage les autorités autrichiennes à s'assurer que cette approche est effectivement réalisée en pratique car il s'avère que les personnes appartenant aux minorités nationales vivant en dehors de leur aire d'implantation autochtone ont des besoins spécifiques auxquels il convient de répondre. Cette remarque s'applique en particulier aux nombreux Croates du Burgenland vivant à Vienne, cette ville n'étant pas considérée par le gouvernement comme faisant partie de l'aire d'implantation autochtone de cette minorité.

Le Comité consultatif note que, dans la pratique, les autorités semblent adopter une approche plus souple que ne le laisse supposer la déclaration, en particulier quant aux critères de la citoyenneté et du territoire autochtone, lorsqu'il s'agit de prendre des mesures, notamment en matière de soutien financier, en faveur des personnes appartenant aux minorités nationales reconnues. Au vu des risques qu'il y aurait à appliquer trop rigoureusement les critères précités, le Comité consultatif ne peut qu'encourager les autorités à poursuivre sur cette voie.

L'article 3 de la Convention-cadre consacre le droit, pour une personne appartenant à une minorité nationale, de choisir librement d'être traitée ou de ne pas être traitée comme telle. La faculté de se reconnaître ou non dans la dénomination adoptée pour désigner la minorité constitue l'un des aspects essentiels de ce droit. Lors du recensement organisé en 2001, la question relative à la langue parlée dans la vie quotidienne a, pour la première fois, opéré une distinction entre le « croate » et le « croate du Burgenland ». Le Comité consultatif constate que, parmi les différents représentants de la minorité croate du Burgenland, les avis sont partagés sur le bien-fondé de cette distinction, certains craignant qu'elle ne conduise à créer des divisions et, partant à affaiblir la communauté dans son ensemble. Le Comité consultatif considère qu'il est important que les autorités autrichiennes poursuivent leur dialogue, comme elles l'ont déjà fait avec le Conseil consultatif de la minorité croate du Burgenland, avec d'autres représentants de la minorité croate au sujet de la pertinence de cette distinction et de l'utilité de son maintien.

Outre les groupes identifiés par les autorités autrichiennes comme étant couverts par la Convention-cadre, celles-ci ont également signalé, dans la réponse au questionnaire susmentionné et lors des entretiens qu'elles ont eu avec le Comité consultatif, l'existence d'autres groupes, y compris des non-ressortissants, qu'elles ne considèrent pas comme étant protégés par la Convention-cadre au motif, notamment, qu'ils ne résident pas en Autriche depuis assez longtemps. Parmi ces groupes figure la communauté polonaise, dont certains représentants ont manifesté leur intérêt quant à une éventuelle protection au titre de la loi sur les groupes ethniques. Après avoir enquêté sur les circonstances ayant conduit à la constitution et au maintien d'une communauté polonaise en Autriche, les autorités fédérales ont considéré qu'une telle protection n'était pas opportune. Elles ont communiqué cette décision aux personnes concernées, lesquelles n'ont apparemment pas réagi jusqu'ici. Le Comité consultatif encourage néanmoins les autorités autrichiennes à poursuivre leur dialogue avec les représentants de la communauté polonaise sur cette question.

En ce qui concerne la situation des autres groupes, y compris celle du groupe polonais, le Comité consultatif est d'avis qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à ces groupes, y compris des non-ressortissants le cas échéant, dans l'application de la Convention-cadre,

article par article, et estime que les autorités autrichiennes devraient examiner cette question en consultation avec les intéressés lorsque le moment sera propice (voir commentaires relatifs à l'article 6, paragraphe 35).

### Concernant l'article 3

Le Comité consultatif *constate* qu'il serait possible d'envisager l'inclusion de personnes appartenant à d'autres groupes dans l'application de la Convention-cadre, article par article, à des personnes appartenant à d'autres groupes, et *considère* que l'Autriche devrait examiner la question en consultation avec les intéressés.

Le Comité consultatif *constate* que les avis sont partagés parmi les différents représentants de la minorité croate du Burgenland sur le bien-fondé de la distinction établie pour la première fois, lors de recensement de 2001, entre le «croate» et le «croate du Burgenland». Il *considère* important que les autorités autrichiennes poursuivent avec d'autres représentants de la minorité croate le dialogue déjà ouvert avec le Conseil consultatif de la minorité croate du Burgenland sur la pertinence de cette distinction et sur l'utilité de son maintien.

## 4. AZERBAÏDJAN

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

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

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

Le Comité consultatif note que même si la législation de l'Azerbaïdjan ne définit pas le terme « minorité nationale », il apparaît que les autorités privilégient en pratique une approche souple en ce qui concerne le champ d'application personnel de la Convention-cadre et considèrent qu'un nombre important de groupes sont ainsi couverts par la protection de la Convention-cadre. En effet, le Comité consultatif n'a été informé d'aucun cas indiquant que les autorités auraient rejeté par principe une demande visant à être protégé par la Convention-cadre. Le Comité consultatif se réjouit de cette position souple des autorités et considère qu'il est important qu'elle se traduise dans la pratique ainsi que dans l'élaboration de nouvelles législations pertinentes, comme la nouvelle loi sur la protection des minorités nationales. De plus, comme on voit apparaître de nouveaux groupes minoritaires, le Comité consultatif est d'avis qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à ces groupes, y compris les non-citoyens le cas échéant, dans l'application de la Convention-cadre article par article. Le Comité consultatif estime que les autorités azerbaïdjanaises devraient examiner cette question en consultation avec les intéressés.

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

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

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

### **Concernant l'article 3**

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

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

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

## 5. BOSNIE-HERZEGOVINE

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

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

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

La Bosnie-Herzégovine n'a fait aucune déclaration ni exprimé aucune réserve concernant le champ d'application personnel lors de l'adhésion à la Convention-cadre. Le Rapport étatique n'aborde qu'implicitement cette question, au moyen d'une référence à la loi de 2003 sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales, dont l'article 3 donne une définition du terme "minorité nationale" et contient une liste des groupes protégés :

*"Une minorité nationale, au sens de la présente loi, est une partie de la population – des citoyens de Bosnie-Herzégovine – qui n'appartient à aucun des trois peuples constitutifs de la Bosnie-Herzégovine, et se compose de personnes ayant une origine ethnique identique ou similaire, des traditions, des coutumes, une religion, une culture et une spiritualité identiques ou similaires, une histoire commune ou liée ainsi que d'autres caractéristiques.*

*La Bosnie-Herzégovine protégera la situation et l'égalité des personnes appartenant aux minorités nationales : les Albanais, les Monténégrins, les Tchèques, les Italiens, les Juifs, les Hongrois, les Macédoniens, les Allemands, les Polonais, les Rom, les Roumains, les Russes, les Ruthènes, les Slovaques, les Slovènes, les Turcs, les Ukrainiens et autres personnes qui remplissent les conditions énoncées dans le paragraphe 1 du présent article."*

Le Comité consultatif se félicite de ce que cette définition englobe un grand nombre de groupes résidant en Bosnie-Herzégovine, y compris les plus faibles numériquement, et que la liste des groupes protégés ne soit pas considérée comme exhaustive. Il note cependant que le fait de limiter la portée du terme "minorité nationale" aux seuls citoyens de Bosnie-Herzégovine peut avoir un impact négatif, par exemple, sur la protection des Rom et autres personnes dont la situation vis-à-vis de la citoyenneté n'a pas été régularisée, du fait de l'éclatement de la République socialiste fédérative de Yougoslavie et du conflit en Bosnie-Herzégovine (voir les commentaires relatifs à l'article 4, paragraphe 47).

Le Comité consultatif considère qu'il subsiste une marge pour inclure d'autres groupes dans le champ d'application de la Convention-cadre et de la législation relative à la mise en œuvre de celle-ci. Il est d'avis qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à d'autres

groupes, y compris des non-ressortissants le cas échéant, dans l'application de la Convention-cadre article par article, et estime que les autorités devraient examiner cette question en consultation avec les intéressés.

Pour ce qui concerne la situation des Bosniaques, des Croates et des Serbes, le Comité consultatif note que ces trois groupes ne sont pas considérés comme des minorités nationales du point de vue de la loi de 2003 sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales. L'APD les appelle les "Peuples constitutifs", comme cela ressort du Préambule de la Constitution de Bosnie-Herzégovine. Conformément à la décision partielle n° 5/98 des 30 juin et 1<sup>er</sup> juillet 2000 de la Cour constitutionnelle, les Bosniaques, les Croates et les Serbes sont considérés comme des peuples constitutifs sur tout le territoire de la Bosnie-Herzégovine, qu'ils résident dans l'une ou l'autre des Entités. En d'autres termes, même si des peuples constitutifs sont, dans les faits, en situation majoritaire ou minoritaire dans les Entités, la reconnaissance expresse des Bosniaques, des Croates et des Serbes en tant que peuples constitutifs signifie qu'aucun d'entre eux, d'un point de vue constitutionnel, n'est reconnu comme une majorité puisqu'ils jouissent de l'égalité en tant que groupe.

Le statut de peuple constitutif représente une garantie importante pour l'égalité de traitement des Bosniaques, des Croates et des Serbes dans les deux Entités et le Comité consultatif reconnaît que cette égalité de traitement a permis de garantir dans le pays une paix et une stabilité durables après le conflit. On peut par conséquent aisément comprendre que ces groupes soient peu disposés à remplacer leur statut de peuple constitutif par celui de minorité nationale, au sens de la loi de 2003 sur la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales.

Le Comité consultatif note néanmoins que les Bosniaques et les Croates vivent de fait dans une situation de minorité en Republika Srpska, de même que les Serbes en Fédération, un point déjà souligné par la Cour constitutionnelle. Dans une telle situation, en dépit de leur statut de peuple constitutif, ces personnes peuvent se trouver dans une position vulnérable et faire l'objet de discriminations diverses (voir les commentaires relatifs à l'article 4 ci-dessous). Compte tenu de l'autonomie organisationnelle et de l'étendue des compétences des Entités dans plusieurs domaines-clés tels que l'éducation, la culture ou les médias, le Comité consultatif considère que les Bosniaques et les Croates de Republika Srpska et les Serbes de la Fédération pourraient aussi – s'ils le souhaitent – bénéficier de la protection offerte par la Convention-cadre dans la mesure où les questions concernées sont du ressort des Entités. Compte tenu de l'autonomie organisationnelle et de l'étendue des compétences des cantons dans la Fédération, la même possibilité pourrait aussi être donnée aux Croates et aux Bosniaques vivant dans les cantons où ils constituent une minorité numérique. Le Comité consultatif souhaite préciser que cette possibilité n'implique en aucune façon un affaiblissement de leur statut de peuple constitutif garanti par la Constitution, mais qu'il vise seulement à leur offrir un moyen supplémentaire pour répondre à un besoin de protection spécifique. Le Comité consultatif estime par conséquent que la Bosnie-Herzégovine devrait examiner cette question en consultation avec les intéressés.

Par principe, le Comité consultatif souligne que l'emploi quasi-systématique du terme "les Autres" dans la Constitution pour désigner les minorités nationales, par opposition à ceux qu'il est convenu d'appeler les peuples constitutifs, pose certains problèmes. D'une part, ce concept des "Autres" donne lieu à des interprétations divergentes selon qu'il désigne exclusivement les personnes appartenant aux minorités nationales ou toutes les personnes qui ne souhaitent pas être affiliées à l'un des trois peuples constitutifs. D'autre part, plusieurs représentants des minorités nationales ont indiqué qu'ils considéraient le terme "Autres" comme offensant et davantage générateur d'exclusion que d'inclusion dans la société bosnienne. Le Comité consultatif note par conséquent avec satisfaction que la loi de 2003 sur la protection des droits des personnes appartenant à des minorités

nationales utilise constamment l'expression de "minorités nationales", qui est également mentionnée à l'Article II.5 de la Constitution. Il exprime l'espoir que les autorités compétentes, tant au niveau de l'État qu'à celui des Entités, étudieront la possibilité d'introduire, dans un souci de cohérence, une terminologie analogue au niveau constitutionnel.

Le Comité consultatif note qu'en Bosnie-Herzégovine l'appartenance ethnique des personnes est régulièrement mentionnée dans un certain nombre de domaines, en particulier pour l'accès à des postes politiques, la répartition des emplois publics et, plus généralement, l'accès à l'emploi. Si le Comité consultatif reconnaît que cette approche a permis d'atteindre un certain équilibre entre les trois peuples constitutifs et admet qu'il est nécessaire d'obtenir des données fiables dans ce domaine, il insiste toutefois sur le fait que la collecte des données concernant l'appartenance ethnique des personnes doit être assortie de garanties légales adaptées, en ayant à l'esprit les principes énoncés dans la Recommandation n° 97(18) du Comité des Ministres sur la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques. À cet égard, il est particulièrement important de veiller à ce que chacun ait le droit d'être traité ou ne pas être traité en fonction de son appartenance ethnique et à ce qu'aucun désavantage ne résulte de ce choix. Toutes les personnes concernées doivent en outre être informées du caractère volontaire de la collecte d'informations relatives à l'identité ethnique.

Le Comité consultatif note que l'ordre juridique de Bosnie-Herzégovine ne semble pas comporter suffisamment de garanties en la matière. Dans certains cas, les personnes ont même dans les faits l'obligation de déclarer leur appartenance ethnique puisque être inclus dans la catégorie des "Autres" pose des problèmes du point de vue de la non-discrimination (voir les commentaires relatifs à l'article 4 ci-dessous, paragraphes 37-41 ci-dessous). Par exemple, l'article 4.19, paragraphe 5 de la loi sur les élections dispose que *"les listes de candidats pour la Chambre des Représentants de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, pour la présidence et la vice-présidence de Republika Srpska ainsi que pour l'Assemblée nationale de Republika Srpska doivent indiquer à quel peuple constitutif, ou au groupe des "Autres", les candidats déclarent appartenir."* Cette obligation, aussi légitime que puisse être l'objectif qu'elle poursuit, en l'occurrence celui de garantir une représentation égale des peuples constitutifs au sein des pouvoirs publics, pose problème du point de vue de l'article 3 de la Convention-cadre. Le Comité consultatif considère par conséquent que les autorités devraient examiner la législation de ce point de vue et, sur la base de cet examen, adopter les amendements nécessaires pour garantir le plein respect du droit à ne pas être traité comme une personne appartenant à un groupe ethnique donné.

Considérant que le dernier recensement général a été effectué en 1991, le Comité consultatif encourage les autorités à commencer à réfléchir à la possibilité d'organiser un nouveau recensement le moment opportun venu (voir les commentaires figurant aux paragraphes 14 et 15, des Remarques générales). À cet égard, il sera indispensable que la réponse aux questions liées à l'appartenance ethnique soit conçue comme étant facultative et clairement indiquée comme telle. Lors de la conception des formulaires de recensement, il faudra envisager la possibilité de proposer explicitement, outre la liste des groupes ethniques, des rubriques neutres – "Bosnien", par exemple. Ce point est particulièrement important puisqu'un nombre significatif de personnes, lors du dernier recensement, se sont déclarées "Yougoslaves" ou ont simplement refusé de déclarer leur appartenance ethnique. Une telle mesure prendrait aussi en considération le fait qu'aujourd'hui un nombre croissant de citoyens bosniens, notamment ceux qui sont issus de mariages mixtes, ne se reconnaissent pas nécessairement dans une appartenance exclusive à l'un des trois peuples constitutifs. Outre les représentants des peuples constitutifs, il semble opportun que le Gouvernement consulte en temps utile ceux des minorités nationales au sujet de l'organisation et des modalités du prochain recensement et, en particulier, pour ce qui concerne le contenu des formulaires utilisés.

### Concernant l'article 3

Le Comité consultatif *constate* que la législation nationale relative aux minorités nationales protège un grand nombre de groupes, y compris les moins nombreux, et constate qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à d'autres groupes dans l'application de la Convention-cadre article par article. Le Comité consultatif *considère* que les autorités devraient examiner cette question en consultation avec les intéressés.

Le Comité consultatif *constate* que le statut de peuple constitutif représente une garantie importante de l'égalité de traitement entre les Bosniaques, les Croates et les Serbes dans les deux Entités. Il constate aussi que les Bosniaques et les Croates sont, de fait, en situation de minorité en Republika Srpska, de même que les Serbes dans la Fédération, une situation susceptible de placer ces personnes en position de vulnérabilité et de les exposer à diverses formes de discrimination en dépit de leur statut de peuples constitutifs. Le Comité consultatif *considère* par conséquent que les Bosniaques et les Croates de Republika Srpska et les Serbes de la Fédération pourraient se voir reconnaître la possibilité – s'ils le souhaitent – de bénéficier de la protection offerte par la Convention-cadre dans la mesure où les questions concernées sont du ressort des Entités. Le Comité consultatif *considère* que la même possibilité pourrait être offerte aux Croates et aux Bosniaques de la Fédération qui vivent dans des cantons où ils constituent une minorité numérique. Le Comité consultatif *considère* que les autorités devraient examiner cette question en consultation avec les intéressés.

Le Comité consultatif *constate* que l'emploi quasi-systématique du terme "les Autres" dans la Constitution pour désigner les minorités nationales, par opposition à ceux qu'il est convenu d'appeler les peuples constitutifs, pose certains problèmes. Il *considère* que la possibilité d'introduire le concept de "minorité nationale" au plan constitutionnel, tant au niveau de l'Etat que des Entités, devrait être examinée.

Le Comité consultatif *constate* que l'appartenance ethnique des personnes est régulièrement mentionnée dans un certain nombre de domaines, en particulier pour l'accès aux responsabilités politiques, la répartition des emplois publics et, plus généralement, l'accès à l'emploi. Dans ce contexte, le Comité consultatif *considère* particulièrement important que la législation interne contienne des garanties suffisantes pour assurer à chacun le droit ne pas être traité en fonction de son appartenance ethnique et pour qu'aucun désavantage ne résulte de ce choix, ce qui ne semble pas être le cas. Le Comité consultatif *considère* par conséquent que les autorités devraient passer en revue la législation de ce point de vue et, sur la base de cet examen, adopter les amendements nécessaires pour garantir le plein respect du droit à ne pas être traité comme une personne appartenant à un groupe ethnique donné.

## 6. BULGARIE

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

Si le Comité consultatif note, d'une part, que les Etats parties disposent d'une marge d'appréciation à ce sujet pour prendre en compte les conditions propres à leur pays, il constate d'autre part que cette marge d'appréciation doit s'exercer en conformité avec les principes généraux du droit

international et les principes fondamentaux énoncés à l'article 3 de la Convention-cadre. Il souligne notamment que la mise en œuvre de la Convention-cadre ne devrait pas être à l'origine de distinctions arbitraires ou injustifiées.

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

Le Comité consultatif note que l'expression "minorité nationale" n'est pas juridiquement définie en Bulgarie, pays qui ne dispose pas d'une législation spécifiquement consacrée à la protection des minorités. La Constitution bulgare ne mentionne d'ailleurs pas l'existence de minorités nationales en Bulgarie. Néanmoins, il est précisé, à l'article 54.1 de la Constitution bulgare, que "chacun a le droit de jouir des valeurs culturelles nationales et universelles, de développer sa propre culture conformément à son appartenance ethnique, ce qui lui est reconnu et garanti par la loi".

Le Comité consultatif note que la déclaration formulée par la Bulgarie lors du dépôt de l'instrument de ratification de la Convention-cadre ne contient pas de précisions relatives au champ d'application personnel donné à la Convention-cadre. Dans leur réponse au questionnaire du Comité consultatif, les autorités indiquent cependant que le champ d'application de la Convention-cadre s'étend, en Bulgarie, à tous les citoyens de la République de Bulgarie qui s'auto-identifient comme appartenant à une minorité ethnique, religieuse ou linguistique du pays et qui ont exprimé librement leur choix d'être traités en tant que tels.

La Bulgarie ne dispose pas d'une liste des minorités nationales officiellement reconnues et ne connaît d'ailleurs pas le concept de minorité reconnue. Selon les autorités, l'existence d'une minorité relève d'un état de fait, reposant sur des critères objectifs et subjectifs, et ne tient pas à une reconnaissance formelle par l'Etat. Cette approche est détaillée par la Cour constitutionnelle bulgare dans une jurisprudence relative à la compatibilité de la Convention-cadre avec le droit bulgare, en particulier la Constitution. Le Comité consultatif note en outre que la terminologie utilisée par les autorités est variable : groupes/minorités ethniques, religieuses ou linguistiques.

Le Comité consultatif a pu comprendre que les groupes représentés au Conseil national pour les questions ethniques et démographiques (CNQED), principaux interlocuteurs du Gouvernement dans l'élaboration et la mise en œuvre des mesures consacrées à la protection des minorités, sont ceux que les autorités considèrent comme pouvant bénéficier formellement de la protection offerte par la Convention-cadre. Cependant, l'approche officielle quant à la position, vis-à-vis de la Convention-cadre, des groupes qui ne sont pas représentés dans ce conseil, n'est pas claire. Le Comité consultatif note à cet égard le cas des Macédoniens et des personnes de langue bulgare et de religion musulmane (habituellement désignés en tant que Pomaks)

Le Comité consultatif note ainsi que, si les autorités invoquent les résultats du recensement de la population parmi les facteurs attestant l'existence des minorités, elles contestent cependant le fait que les personnes appartenant à certains groupes résultant du recensement, en particulier les Macédoniens (désignés systématiquement par les autorités comme "personnes s'auto-identifiant en tant que Macédoniens") réunissent les critères objectifs requis pour qu'elles aient une identité distincte au sein de la population de la Bulgarie et, de ce fait, qu'elles puissent avoir accès à la protection de la Convention-cadre. Le Comité consultatif note cependant que, par le biais de la décision n°1 du 29 février 2000 de la Cour constitutionnelle, et en particulier au vu de son interprétation de l'article 11.4 de la Constitution (voir paragraphe 63 ci-après), on peut inférer que les Macédoniens sont considérés en tant que groupe ethnique distinct.

Les Macédoniens ne constituent pas le seul groupe en Bulgarie dont l'identité fait l'objet de vues divergentes entre les personnes concernées et les autorités. Le Comité consultatif note également le cas des Pomaks qui, eux non plus, ne réuniraient pas, selon les autorités, lesdits critères. La position officielle à leur égard est de les considérer comme étant des Bulgares convertis à la religion musulmane. Il est dès lors apprécié que ces personnes pourraient éventuellement être considérées comme une minorité religieuse, mais non pas comme un groupe ethnique distinct. Cette approche est, entre autres, corroborée par les différences existant au sein du groupe en question quant à l'auto-identification ethnique. Il apparaît ainsi que, lors du dernier recensement, parmi les personnes concernées certaines se sont déclarées en tant que Turcs, d'autres en tant que Bulgares ou encore en tant que Musulmans.

Le Comité consultatif note que les résultats des deux derniers recensements de la population (1992 et 2001) ne contiennent pas de chiffres susceptibles de refléter l'existence de Pomaks en Bulgarie. Le Comité consultatif trouve cette situation surprenante et renvoie, à cet égard, à ses observations relatives à la collecte des données figurant sous l'article 4 (voir paragraphe 41 ci-dessous).

Le Comité consultatif constate donc l'existence en Bulgarie de groupes, tels que les Macédoniens et les Pomaks, que le Gouvernement apparaît comme réticent à considérer comme étant protégés par la Convention-cadre. Lors de sa visite en Bulgarie et au vu des informations qui lui sont parvenues, le Comité consultatif a pu constater un intérêt particulier, de la plupart des représentants de ces groupes, pour les mesures prises par l'Etat en faveur des minorités.

Ayant pris note du vif sentiment d'appartenance de ces personnes à des groupes ethniques distincts, de l'existence d'au moins certains éléments distinctifs les autorisant à affirmer une identité propre ainsi que de la décision susmentionnée de la Cour constitutionnelle (voir paragraphe 20 ci-dessus), le Comité consultatif encourage vivement le Gouvernement, en concertation avec les intéressés, à examiner la possibilité de leur ouvrir l'accès à la protection de la Convention-cadre. Par ailleurs, il estime souhaitable que les autorités engagent un dialogue avec les personnes concernées, par exemple en les intégrant dans le Conseil national pour les questions ethniques et démographiques, afin d'examiner avec elles les modalités leur permettant de préserver et d'affirmer leur identité (voir également les commentaires relatifs à l'article 5 ci-dessous).

Le Comité consultatif note que la question de l'identité et de l'identification ethnique (entre autres des Macédoniens et des Pomaks) a fait l'objet d'amples discussions dans le contexte du dernier recensement de la population, organisé en Bulgarie en 2001. Ceci d'autant plus que, si le recensement de 1992 envisageait plusieurs réponses possibles à la question sur l'affiliation à un "groupe ethnique", indiquant explicitement comme entrées: bulgare, turc, rom, tatare, juif, arménien, gagaouze, "autre", seuls trois groupes étaient expressément indiqués dans la liste de réponses proposée en 2001: bulgare, turc, rom (tsigane), "autre", ainsi que "non mentionné".

Cette évolution a suscité le mécontentement de la plupart des groupes autres que ceux expressément indiqués, dont les représentants ont exprimé auprès du Comité consultatif des interrogations et des doutes quant à la mise en œuvre appropriée, dans ces conditions, du droit inscrit à l'article 3 de la Convention-cadre. Selon certains des interlocuteurs du Comité consultatif, l'approche retenue par le Gouvernement aurait entraîné la réticence de certains à exprimer ouvertement leur identité ethnique, réticence renforcée par certaines irrégularités qui auraient été enregistrées pendant le recensement. Le Comité consultatif note avec préoccupation que, parmi ces irrégularités, est cité le recours à la pression (y compris par les médias, à travers des articles de presse visant à les discréditer) exercée à l'encontre de personnes et organisations ayant entrepris des actions de sensibilisation auprès de certains groupes en vue du recensement.

Ces affirmations sont vivement rejetées par les autorités, qui soulignent le caractère volontaire de la question relative à l'affiliation ethnique et précisent que les représentants des minorités ont été consultés préalablement et même impliqués dans le déroulement du recensement. Le Comité consultatif souhaite attirer l'attention des autorités sur les dispositions de l'article 3, paragraphe 1 de la Convention-cadre, selon lesquelles toute personne appartenant à une minorité a le droit de choisir librement d'être ou de ne pas être traitée en tant que telle. Par conséquent, ces personnes devraient bénéficier de la protection accordée par la Convention-cadre.

Le Comité consultatif est d'avis qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à d'autres groupes, y compris les non-citoyens le cas échéant, dans l'application de la Convention-cadre article par article, et estime que les autorités bulgares devraient examiner cette question en consultation avec les intéressés.

### Concernant l'article 3

Le Comité consultatif *constate* une divergence de vues entre les autorités et les représentants des intéressés en ce qui concerne l'applicabilité de la Convention-cadre aux Macédoniens et aux Pomaks. Le Comité consultatif *considère* que le Gouvernement devrait réexaminer la question en consultation avec les intéressés.

Le Comité consultatif *constate* que certains groupes ont formulé des craintes quant à la mise en œuvre des principes inscrits à l'article 3 de la Convention-cadre, y compris dans le contexte du dernier recensement de la population. Le Comité consultatif *considère* que les autorités devraient prendre toutes les mesures qui s'imposent pour assurer les conditions nécessaires, y compris dans le contexte du prochain recensement de la population, à la mise en œuvre appropriée de ces principes.

## 7. CROATIE

Le Comité consultatif note que la liste officielle la plus récente des minorités nationales, contenue dans les amendements à la Loi constitutionnelle sur les droits de l'homme et sur les droits des communautés ou minorités nationales et ethniques, adoptée en mai 2000, compte 22 minorités, auxquelles « d'autres » devraient venir s'ajouter. Par contre, le préambule de la Constitution, tel que modifié le 12 décembre 1997, retient une approche plus sélective, puisqu'il n'énumère que 10 minorités nationales, auxquelles il est fait référence dans la Constitution en tant qu'« autochtones », mentionnant également "d'autres", catégorie à caractère général. Le Comité consultatif estime qu'aucune distinction injustifiée ne doit être établie entre les différentes minorités nationales et considère dès lors qu'il est regrettable que le préambule de la Constitution ne mentionne pas explicitement d'autres minorités figurant sur la liste contenue dans la loi constitutionnelle ci-dessus mentionnée, telles que les Bosniaques, les Rom et les Slovènes. (La manière dont cette liste plus restreinte se reflète dans le système électoral est examinée au titre de l'article 15).

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

Si le Comité consultatif note, d'une part, que les Etats parties disposent d'une marge d'appréciation à cet égard pour prendre en compte les conditions propres à leur pays, il constate d'autre part que cette marge d'appréciation doit s'exercer en conformité avec les principes généraux du droit

international et les principes fondamentaux énoncés à l'article 3. Il souligne notamment que la mise en oeuvre de la Convention-cadre ne devrait pas être à l'origine de distinctions arbitraires ou injustifiées.

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

Le Comité consultatif se félicite du fait que la Croatie semble interpréter d'une manière de plus en plus inclusive le terme « minorité nationale » et le champ d'application personnel de la Convention-cadre et espère que cette interprétation se reflètera dans la future loi constitutionnelle sur les minorités nationales, qu'elle contienne ou non une liste explicite de ces minorités. Le Comité consultatif estime néanmoins qu'il serait possible d'envisager l'inclusion de personnes appartenant à d'autres groupes, y compris le cas échéant à des non-ressortissants, dans l'application de la Convention-cadre article par article. Il est d'avis que les autorités croates devraient examiner cette question en consultation avec les intéressés.

Le Comité consultatif note que, en Croatie, les données relatives à l'appartenance ethnique sont collectées à diverses occasions, allant du mariage aux procédures pénales. Le Comité consultatif insiste sur le fait que la collecte d'informations sur l'appartenance des personnes à une minorité nationale doit être assortie de garanties légales adaptées. Ainsi, des mesures doivent être prises pour garantir que le droit à ne pas être traité comme une personne appartenant à une minorité nationale soit également protégé et que les personnes concernées soient informées, comme il se doit, du caractère volontaire de la collecte d'informations relatives à l'identité ethnique, comme le prévoit par exemple la loi sur le recensement mentionnée au paragraphe 20 ci-dessous.

Le Comité consultatif note en outre qu'en Croatie, les données personnelles concernant l'appartenance à une minorité nationale sont, dans certains cas, rendues publiques. C'est par exemple le cas lors des élections législatives. Compte tenu du caractère potentiellement sensible de ce type d'informations concernant l'affiliation personnelle à une minorité nationale, le Comité consultatif est d'avis que les organes publics ne devraient communiquer de telles données à des tiers que lorsque cela est nécessaire et en tenant compte des principes exposés dans la Recommandation n° (91) 10 du Comité des Ministres sur la communication à des tierces personnes de données à caractère personnel détenues par des organismes publics.

Dans la perspective du recensement du mois d'avril 2001, le Comité consultatif exprime l'espoir que les résultats du recensement produiront des statistiques aussi précises que possible sur la population appartenant à des minorités nationales, tout en tenant compte des amples mouvements de population provoqués par le conflit de 1991-1995. Dans ce contexte, le Comité consultatif se félicite de la possibilité ouverte aux personnes appartenant aux minorités nationales de Croatie résidant actuellement hors de Croatie de participer à ce recensement, conformément à l'article 2, paragraphe 1 de la Loi sur le recensement de la population, les ménages et les appartements, adoptée le 27 juin 2000 et exprime l'espoir que cette disposition sera appliquée de façon efficace. Le Comité consultatif considère qu'il est également essentiel que les résultats du recensement soient interprétés et utilisés de façon à prendre en compte, autant que possible, les choix subjectifs des personnes à l'égard de leur affiliation à une minorité. En outre, le Comité consultatif considère que, lorsqu'il s'agira de tirer le bilan du recensement, les autorités devraient prendre en compte l'hésitation de certaines personnes concernées à s'identifier elles-mêmes en tant que personnes appartenant à une minorité nationale (voir aussi les commentaires relatifs à l'article 4).

### **Proposition de conclusions et de recommandations concernant l'article 3**

Le Comité des Ministres *conclut* qu'il serait possible d'envisager l'inclusion de personnes appartenant à d'autres groupes dans le champ d'application de la Convention-cadre, en procédant article par article, et *recommande* à la Croatie d'examiner la question en consultation avec les intéressés.

Le Comité des Ministres *conclut* que les données sur l'appartenance à une minorité nationale particulière sont recueillies dans divers contextes en Croatie et *recommande* que la Croatie veille à ce que la collecte et la publication éventuelle de ces données soient assorties de protections juridiques appropriées, prenant en considération également les principes énoncés dans la Recommandation n° (91)10 du Comité des Ministres sur la communication à des tierces personnes de données à caractère personnel détenues par des organismes publics.

## **8. CHYPRE**

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

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

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

Le Comité consultatif constate avec satisfaction que, pour les autorités chypriotes, la Convention-cadre peut s'appliquer à Chypre en dépit de quelques obstacles constitutionnels. Le Comité consultatif relève que dans l'approche du gouvernement, la Convention-cadre s'applique aux personnes appartenant aux communautés latine, maronite et arménienne, définies en tant que « groupes religieux » dans la Constitution, mais également, sans préjudice de leur situation au regard de la Constitution, aux Chypriotes turcs qui vivent dans le territoire se trouvant sous le contrôle du gouvernement.

Le Comité consultatif note que la Constitution de Chypre est fondée sur la division de la population en deux communautés, les Chypriotes grecs et les Chypriotes turcs, et qu'elle reconnaît en outre l'existence de groupes religieux. Les groupes religieux désignés dans le Rapport étatique sont les Latins, les Maronites et les Arméniens. Chaque groupe religieux est tenu par la Constitution de choisir, en tant que groupe et une fois pour toutes, d'appartenir à l'une ou à l'autre des deux communautés constitutionnellement reconnues (les Chypriotes grecs et les Chypriotes turcs). Les Latins, les Maronites et les Arméniens ont décidé à une forte majorité de devenir membres de la communauté chypriote grecque. Il convient de noter que chaque membre d'un groupe religieux a la faculté, en tant qu'individu, d'exercer un droit de sortie de cette communauté. Toutefois, en exerçant son droit de sortie, l'individu peut seulement choisir d'appartenir à l'autre communauté, en

l'occurrence la communauté chypriote turque. Le Comité consultatif estime que ce dispositif, prévu par l'article 2 de la Constitution, n'est pas compatible avec l'article 3 de la Convention-cadre selon lequel toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit de choisir librement d'être traitée ou ne pas être traitée comme telle.

Le Comité consultatif a appris que de nombreux Maronites ne se considèrent pas seulement comme un groupe religieux car ils partagent également une origine ethnique spécifique et – tout au moins pour certains d'entre eux – un dialecte arabe spécifique. Il encourage le gouvernement, en consultation avec les intéressés, à réexaminer la question de la désignation des Maronites en tant que simple groupe religieux.

Le Comité consultatif relève que de nombreux membres de la communauté latine ne sont pas satisfaits du terme «Latins» employé par le gouvernement pour les désigner, car ce mot ne reflète pas convenablement l'élément essentiel de leur identité, à savoir les rites catholiques romains qu'ils partagent. Le Comité consultatif estime que le gouvernement pourrait examiner cette question en consultation avec les intéressés sans trop de difficultés, car elle ne paraît pas exiger une modification de la Constitution.

Le Comité consultatif relève que les personnes appartenant aux groupes religieux sont obligées de voter aux élections parlementaires. L'obligation juridique générale de voter aux consultations électorales est en effet étendue à l'élection des représentants des minorités. Si, pour le Comité consultatif, il faut se féliciter que les personnes appartenant aux groupes religieux puissent élire leurs représentants spéciaux à la Chambre des Représentants, cette possibilité devrait être conçue comme un droit et non comme une obligation. L'article 3 de la Convention-cadre prévoit en effet que toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit de choisir librement d'être traitée ou ne pas être traitée comme telle et aucun désavantage ne doit résulter de ce choix ou de l'exercice des droits qui y sont liés. L'obligation – sous peine théorique de poursuites – d'élire des représentants spéciaux pour les groupes religieux n'est pas compatible avec la Convention-cadre. Le Comité consultatif estime que le gouvernement chypriote pourrait régler cette question sans trop de difficultés, des modifications constitutionnelles ne semblant pas nécessaires en la matière.

Enfin, le Comité consultatif constate que le Rapport étatique mentionne l'existence d'autres groupes qui, pour le gouvernement, ne relèvent pas, à ce stade, de la protection de la Convention-cadre. Il est d'avis qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à ces groupes dans l'application de la Convention-cadre article par article et considère que les autorités chypriotes devraient examiner la question en consultation avec les intéressés.

### **Proposition de conclusions et de recommandations concernant l'article 3**

Le Comité des Ministres *conclut* qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à d'autres groupes dans l'application de la Convention-cadre article par article et *recommande* que Chypre examine cette question en consultation avec les intéressés.

Le Comité des Ministres *conclut* que l'obligation faite aux groupes religieux et à leurs membres de choisir d'adhérer à la communauté chypriote grecque ou à la communauté chypriote turque, telle que prévue par l'article 2 de la Constitution, n'est pas compatible avec l'article 3 de la Convention-cadre.

Le Comité des Ministres *conclut* que l'obligation juridique faite aux membres de groupes religieux d'élire leurs représentants n'est pas compatible avec l'article 3. Il *recommande* au gouvernement chypriote de se pencher sur cette question.

## 9. REPUBLIQUE TCHEQUE

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

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

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

Ainsi, le Comité consultatif note qu'en République tchèque, le droit de toute personne appartenant à une minorité nationale d'être traitée ou de ne pas être traitée comme telle est garanti par l'article 3 de la Charte des droits fondamentaux et des libertés fondamentales (laquelle fait partie intégrante de l'ordre juridique constitutionnel du pays, conformément à la Résolution de la Présidence du Conseil national tchèque du 16 décembre 1992).

Le Comité consultatif note que la législation tchèque ne donne pas de définition générale des notions de "minorité nationale" ou de "minorité ethnique" bien que ces expressions apparaissent dans les textes législatifs, notamment au chapitre 3 de la Charte des droits fondamentaux et des libertés fondamentales («Les droits des minorités nationales et ethniques»). Il note en outre que l'absence de définition légale n'a pas empêché le gouvernement tchèque de recenser un certain nombre de groupes auxquels la Convention-cadre est jugée applicable. Il ressort du Rapport étatique que les minorités nationales ci-après, sont notamment prises en considération: les minorités polonaise, allemande, rom, slovaque, hongroise, ukrainienne.

Le Rapport étatique fait référence à une définition du terme de « minorité nationale », fondée sur la pratique juridique actuelle, qui figure dans le "Concept du gouvernement relatif aux problèmes concernant les minorités nationales en République tchèque" (Résolution du gouvernement 63/1994). Le gouvernement précise que cette définition correspond au statut des minorités nationales (évoquées au paragraphe 17 ci-dessus) aussi bien qu'à d'autres groupes, numériquement moins importants, comme les Bulgares, les Ruthéniens (pour autant qu'ils ne se considèrent pas comme Ukrainiens), les Russes, les Juifs, les Croates, les Grecs. Il résulte du Rapport étatique que, bien que non représentés au Conseil pour les minorités nationales du gouvernement, ces groupes, dont certains se sont établis sur le territoire tchèque après la deuxième guerre mondiale, sont eux aussi considérés comme des minorités nationales.

Le Rapport étatique mentionne également les "identités nationales morave et silésienne", indiquées pour la première fois par les citoyens de la Moravie et de la Silésie tchèque lors du recensement de 1991. Les autorités tchèques considèrent que la revendication de ces deux "identités" (morave - 13,2% de la population; silésienne - 0,4% de la population, en 1991) est seulement le reflet de la quête d'une identité caractéristique aux périodes de changement de régime. De ce fait, le

gouvernement estime que les populations concernées ne représentent pas des minorités nationales qui pourraient bénéficier de la législation relative aux droits des minorités nationales.

Le Comité consultatif note qu'un projet de loi sur la protection des minorités nationales est actuellement en préparation. Les autorités tchèques estiment, dans leur réponse au questionnaire, que la future loi pourrait prévoir une définition des termes de "minorité nationale" et/ou "minorité ethnique". Le Comité consultatif exprime l'espoir que l'adoption de cette loi ne se traduira pas de droit ou de fait par une limitation du champ d'application personnel de la Convention-cadre telle que mise en oeuvre par la République tchèque.

Le Comité consultatif note également qu'un recensement de la population a eu lieu entre le 28 février et le 1<sup>er</sup> mars 2001. Dans ce contexte, le Comité consultatif note que la Loi n° 101/2000 sur la protection des données personnelles qualifie l'origine nationale, raciale ou ethnique comme étant des données à caractère sensible.

Le Comité consultatif note que les étrangers résidant depuis longtemps et de manière permanente en République tchèque peuvent participer aux activités organisées par les minorités nationales de la même origine ethnique, sans pour autant être reconnus comme appartenant à ces minorités. Ceci reflète la position de l'Etat tchèque suivant laquelle seuls les citoyens du pays peuvent être reconnus en tant que personnes appartenant à des minorités nationales.

Le Comité consultatif constate l'existence en République tchèque d'autres groupes que le gouvernement ne considère pas à ce stade comme étant protégés par la Convention-cadre. Il est d'avis qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à ces groupes, y compris les non-citoyens le cas échéant, dans l'application de la Convention-cadre article par article, et estime que les autorités tchèques devraient examiner cette question en consultation avec les intéressés.

### **Proposition de conclusions et de recommandations concernant l'article 3**

Le Comité des Ministres *conclut* qu'il serait possible d'envisager l'inclusion de personnes appartenant à d'autres groupes dans le champ d'application de la Convention-cadre, en procédant article par article, et il *recommande* à la République tchèque d'examiner cette question en consultation avec les intéressés.

## **10. DANEMARK**

Comme indiqué plus haut, le Comité consultatif note que, selon les autorités danoises, cet instrument ne s'applique qu'à la minorité allemande du Jutland méridional. Cette position, exprimée dans la déclaration formulée par les autorités au moment de la ratification, est répétée dans le Rapport. Au cours de la réunion avec les représentants du gouvernement danois, il a été précisé que la Convention-cadre couvre l'ensemble du Royaume du Danemark, partant, qu'elle vaut également pour les régions bénéficiant, aux termes d'accords, d'un statut d'autonomie locale, à savoir le Groenland et les îles Féroé.

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

Si le Comité consultatif note que, d'une part, les États parties disposent d'une marge d'appréciation à ce sujet afin de prendre en compte les circonstances nationales spécifiques, il rappelle d'autre part qu'ils doivent user de cette marge d'appréciation en conformité avec les principes généraux du droit international et les principes fondamentaux énoncés à l'article 3. Le Comité souligne notamment que l'application de la Convention-cadre ne devrait pas être à l'origine de distinctions arbitraires ou injustifiées.

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

Le Comité consultatif note que le gouvernement danois considère que, étant donné qu'il existe des accords d'autonomie locale conclu avec le Groenland et les îles Féroé, les populations de ces territoires qui, à l'instar des membres de la minorité allemande, entretiennent des liens historiques étroits avec le Royaume du Danemark, ne relèvent pas du champ d'application de la Convention-cadre. Le gouvernement ajoute que, d'après les informations dont il dispose, les Féroïens et les Groenlandais n'ont jamais sollicité la protection assurée par cet instrument et qu'au reste, ils ne se considèrent pas eux-mêmes comme constituant des minorités nationales, dans la mesure où, en tant que peuple indigène ou peuple, ils peuvent se prévaloir d'une forme de protection différente. Il est d'ailleurs signalé que les îles Féroé sont actuellement en pourparlers avec le gouvernement danois pour obtenir leur indépendance, tandis que le Groenland négocie un élargissement de son autonomie.

Le Comité consultatif constate que le raisonnement des autorités danoises soulève deux problèmes. En premier lieu, il semble présupposer que la reconnaissance d'un groupe de personnes en tant que peuple indigène ou peuple exclut la possibilité pour ce groupe de bénéficier d'une protection en tant que minorité nationale. Le Comité ne partage pas ce point de vue. Le fait qu'un groupe de personnes puisse se prévaloir d'une forme de protection différente ne saurait à lui seul justifier qu'il ne jouisse pas d'autres mécanismes de protection. La seconde faille de ce raisonnement concerne l'aspect territorial. Si l'on suit la logique du gouvernement danois, il apparaît que les Groenlandais et les Féroïens bénéficient, en matière d'identité (langue, éducation, culture, etc.), d'une protection effective au sein de leurs territoires autonomes respectifs, mais non ailleurs, et notamment pas au Danemark continental. Si plusieurs dispositions de la Convention-cadre accordent une importance au critère de peuplement traditionnel de certaines régions, la majorité d'entre elles sont destinées à être appliquées à l'ensemble du territoire de l'État concerné, compte tenu, bien évidemment, de toutes les circonstances particulières.

Il s'ensuit que le Comité consultatif juge l'exclusion *a priori* de la mise en œuvre de la Convention-cadre, sur la base du raisonnement avancé, des populations du Groenland et des îles Féroé non compatible avec ledit instrument.

Le Comité consultatif soutient par conséquent que les autorités danoises devraient examiner, en consultation avec les personnes concernées, l'application à ces populations de la Convention-cadre, indépendamment des accords d'autonomie locale qu'elle viendrait compléter. Au cours de sa visite au Danemark, la délégation du Comité a observé que les communautés concernées accordaient un intérêt considérable à cette question.

Selon cette logique, et compte tenu du degré d'autonomie dont jouissent les autorités autonomes et/ou de la nature des prérogatives qu'elles exercent, il ne saurait être exclu *a priori* que la Convention-cadre puisse s'appliquer aux personnes d'origine ethnique danoise vivant dans les régions autonomes.

Toujours d'après ce raisonnement, les personnes appartenant à la minorité allemande vivant en dehors du Jutland méridional ne peuvent être exclues *a priori* du champ d'application personnel de la Convention-cadre.

De surcroît, le Comité consultatif estime que, compte tenu de la présence historique de Rom au Danemark, les membres de cette communauté ne sauraient non plus être exclus *a priori* du champ d'application de la Convention.

Le Comité considère donc que l'examen préconisé ci-dessus devrait être étendu à l'ensemble de ces groupes.

Le Comité consultatif constate en outre avec satisfaction que le Rapport fournit également des informations sur d'autres groupes qui, selon le gouvernement, ne sont pas à ce stade protégés par la Convention-cadre. Le Comité consultatif estime qu'il serait possible d'envisager l'inclusion de ces personnes dans l'application de la Convention-cadre article par article et il encourage les autorités danoises à examiner cette question en consultation avec les personnes concernées. Le Comité note à ce propos, en se fondant sur des informations reçues du gouvernement et d'autres sources, qu'ont été introduites dans la législation danoise un éventail de mesures dont ces personnes peuvent bénéficier, telles que la possibilité de suivre, dans le cadre du système d'enseignement public, des cours périscolaires pour apprendre leur langue maternelle (non-danoise).

### **Proposition de conclusions et de recommandations concernant l'article 3**

Le Comité des Ministres *conclut* que l'exclusion *a priori* de la mise en œuvre de la Convention-cadre, sur la base du raisonnement avancé, des populations du Groenland et des îles Féroé n'est pas compatible avec ledit instrument. Il *recommande* par conséquent aux autorités danoises d'examiner, en consultation avec les personnes concernées, l'application à ces populations de ladite convention, indépendamment des accords d'autonomie locale qu'elle viendrait compléter.

Le Comité des Ministres *conclut* que, selon cette logique et compte tenu du degré d'autonomie dont jouissent les autorités autonomes et/ou de la nature des prérogatives qu'elles exercent, il ne saurait être *a priori* exclu que la Convention-cadre puisse s'appliquer aux personnes d'origine ethnique danoise vivant dans les régions autonomes.

Le Comité des Ministres *conclut* également que les personnes appartenant à la minorité allemande mais vivant hors du territoire du Jutland méridional ne peuvent pas être *a priori* exclues du champ d'application personnel de la Convention-cadre.

De plus, le Comité des Ministres *conclut* que, étant donné la présence historique des Rom au Danemark, les personnes appartenant à la communauté rom ne peuvent pas non plus être *a priori* exclues du champ d'application personnel de la Convention-cadre.

Le Comité des Ministres *recommande* donc que l'examen mentionné ci-dessus s'étende également à ces personnes.

Le Comité des Ministres *conclut* qu'il serait possible d'envisager l'inclusion de personnes appartenant à d'autres groupes dans l'application de la Convention-cadre article par article et *recommande* aux autorités danoises d'examiner cette question en consultation avec les personnes concernées.

## 11. ESTONIE

Le Comité consultatif note que l'instrument de ratification déposé le 9 janvier 1997 par l'Estonie contient la déclaration suivante:

«La République d'Estonie entend le terme "minorités nationales", qui n'est pas défini dans la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, comme suit: sont considérés comme "minorité nationale" les citoyens d'Estonie qui résident sur le territoire de l'Estonie; maintiennent des liens de longue date, fermes et durables avec l'Estonie; sont distincts des Estoniens de par leurs caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques; sont motivés par le souci de préserver ensemble leurs traditions culturelles, leur religion ou leur langue, qui constituent la base de leur identité commune.»

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

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

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

Le Comité consultatif estime qu'étant donné la situation qui prévaut en Estonie concernant les minorités, la déclaration ci-dessus a un caractère restrictif. En particulier, la condition de citoyenneté ne paraît pas adaptée à la situation en Estonie, où une forte proportion de personnes appartenant à des minorités est arrivée en Estonie avant le rétablissement de l'indépendance en 1991 et n'a pas aujourd'hui la citoyenneté de l'Estonie. Le Comité consultatif se félicite donc que, dans la pratique, le gouvernement semble adopter vis-à-vis de la protection des minorités nationales une approche beaucoup plus souple. A cet égard, le Comité consultatif note, que dans ses entretiens avec le gouvernement sur l'application de la Convention-cadre, celui-ci a convenu d'examiner aussi la protection de personnes non couvertes par ladite déclaration, y compris les non-ressortissants. En outre, il semble que la définition restrictive contenue dans la déclaration ne se reflète que rarement dans la législation interne. Elle se reflète surtout dans le contexte de l'autonomie culturelle, qui est un domaine dans lequel l'approche législative actuelle s'est révélée largement inefficace (voir à ce sujet les commentaires relatifs à l'article 5).

Compte tenu de ce qui précède, le Comité consultatif est d'avis que l'Estonie devrait revoir son approche telle que reflétée dans sa déclaration, en consultation avec les intéressés et envisager l'inclusion d'autres personnes appartenant à des minorités, en particulier des non-ressortissants, pour l'application de la Convention-cadre.

Le Comité consultatif note que le questionnaire utilisé pour le recensement effectué en Estonie en 2000 contenait une question obligatoire sur l'origine ethnique des personnes. Tout en reconnaissant la nécessité de disposer de données de qualité dans ce domaine, le Comité consultatif considère que le droit de ne pas être traité comme une personne appartenant à une minorité nationale s'étend également au recensement et qu'une question obligatoire sur l'origine ethnique d'une personne n'est pas compatible avec ce principe. Le Comité consultatif estime qu'il est important que l'Estonie accorde à l'avenir davantage d'attention à ce principe lors de la collecte de données.

Dans cet esprit, le Comité consultatif estime qu'il est essentiel de protéger dûment les données résultant du recensement et, d'une manière générale, de traiter les données sur l'origine ethnique de telle sorte que les sujets des données ne soient pas identifiables, eu égard au principe énoncé dans la Recommandation n° 97 (18) du Comité des Ministres sur la protection des données personnelles à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques. A cet égard, le Comité consultatif salue les mesures qui ont été prises récemment pour améliorer la pratique du Bureau estonien des statistiques.

### **Concernant l'article 3**

Le Comité des Ministres conclut à la nature restrictive de la déclaration figurant dans l'instrument de ratification de l'Estonie. Il conclut, en outre, qu'il serait possible d'envisager l'inclusion de personnes appartenant à d'autres groupes dans l'application de la Convention-cadre. Le Comité des Ministres recommande que l'Estonie étudie cette question en concertation avec les intéressés.

Le Comité des Ministres conclut que le questionnaire utilisé pendant le recensement organisé en l'an 2000 en Estonie contenait une question obligatoire sur l'origine ethnique des individus et recommande que l'Estonie accorde une attention accrue au droit de ne pas être traité en tant que personne appartenant à une minorité nationale lors de la collecte et du traitement des données.

## **12. FINLANDE**

Le Comité consultatif constate que, dans l'exposé des motifs de la Loi de ratification de la Convention-cadre daté du 5 septembre 1997, le gouvernement conclut que c'est finalement le mécanisme de suivi qui permettra sans doute de déterminer les populations auxquelles doit s'appliquer la Convention-cadre. Si le Comité consultatif note que, d'une part, les Etats parties disposent d'une marge d'appréciation à ce sujet afin de prendre en compte les circonstances nationales spécifiques, il rappelle d'autre part qu'ils doivent user de cette marge d'appréciation en conformité avec les principes généraux du droit international et les principes fondamentaux énoncés à l'article 3. Le Comité souligne notamment que la mise en oeuvre de la Convention-cadre ne devrait pas être à l'origine de distinctions arbitraires ou injustifiées dans le traitement des personnes.

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

Le Rapport précise qu'en pratique, il faut considérer que la Convention-cadre s'applique aux minorités suivantes: Sâmes, Rom, Juifs, Tartares, "Vieux Russes" ainsi que *de facto* aux finlandais de langue suédoise.

A cet égard, le gouvernement opère une distinction entre les "Vieux Russes", auxquels il estime la Convention-cadre applicable, et les autres Russes auxquels, selon lui, elle ne l'est pas. Pour le gouvernement, cette distinction n'a toutefois pas la moindre conséquence pratique. Par ailleurs, elle n'est pas sans soulever de réserves auprès de certains représentants tant des "Vieux Russes" que des autres Russes. Dans ces conditions, le Comité consultatif est d'avis que le maintien de cette distinction théorique devrait être examiné en consultation avec les intéressés. Ce faisant, le gouvernement devrait garantir la cohérence de sa politique envers les différentes minorités.

Le Comité consultatif a appris des représentants de l'Assemblée des suédois de Finlande que, pour elle, les Finnois de langue suédoise ne constituent pas une minorité au sens de la Convention-cadre. Parallèlement, un certain nombre de personnes appartenant à cette minorité ont informé le Comité consultatif - notamment lors de la visite susmentionnée à Helsinki, les 23 et 24 août 1999 - qu'elles souhaitaient bénéficier de la protection offerte par la Convention-cadre. Dans son Rapport, le gouvernement estime que les Finnois de langue suédoise sont *de facto* protégés par la Convention-cadre. Le Comité consultatif conclut que ce groupe a le droit d'invoquer la protection de la Convention-cadre, tout en soulignant qu'aux termes de l'article 3, paragraphe 1, de celle-ci, toute personne peut choisir de bénéficier ou non de la protection découlant des principes de la Convention-cadre.

Aux termes du Rapport, la population de langue finnoise vivant dans la province d'Åland peut être considérée comme une "minorité dans une minorité". Au vu du niveau d'autonomie dont jouit la Province d'Åland et/ou de la nature des prérogatives qu'elle exerce, le Comité consultatif est d'avis que la population de langue finnoise y résidant peut se réclamer de la protection de la Convention-cadre dans la mesure où les questions examinées relèvent de la compétence de la Province d'Åland. Le Comité consultatif considère que la Finlande devrait examiner cette question en consultation avec les intéressés.

Le Comité consultatif constate en outre avec satisfaction que le Rapport fournit également des informations sur d'autres groupes qui, selon le gouvernement, ne relèvent pas à ce stade de la protection de la Convention-cadre. Le Comité consultatif estime qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à ces groupes dans l'application de la Convention-cadre article par article. Il est d'avis que les autorités finlandaises devraient examiner cette question en consultation avec les intéressés.

### **Proposition de conclusions et de recommandations concernant l'article 3**

Le Comité des Ministres *conclut* qu'il serait possible d'étendre le champ d'application personnel de la Convention-cadre en procédant article par article de façon appropriée et *recommande* que la Finlande examine cette question en consultation avec les intéressés.

## 13. GEORGIE

### Champ d'application de la Convention-cadre

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

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

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

Le Comité consultatif note, s'agissant du champ d'application personnel donné par la Géorgie à la Convention-cadre, que la ratification de cette dernière le 22 décembre 2005 a été précédée par un important débat sur le plan interne sur la définition éventuelle à donner à la notion de « minorité nationale ». Il relève à cet égard que la Résolution du Parlement du 13 octobre 2005 sur la ratification de la Convention-cadre contient une interprétation conformément à laquelle seuls peuvent bénéficier du statut de « minorité nationale » les groupes dont les membres disposent de la citoyenneté géorgienne, se distinguent de la majorité de la population par leur langue, culture et identité ethnique, ont vécu sur le territoire géorgien pendant une longue période et vivent de manière « compacte » sur le territoire géorgien.

Le Comité consultatif note que, tel que cela a été précisé par les autorités, la résolution précitée ne représente qu'un document de politique interne, étant donné qu'aucune déclaration ou réserve n'a été formulée par la Géorgie auprès du Conseil de l'Europe lors de la ratification de la Convention-cadre. Malgré ces précisions, le Comité consultatif constate que, bien que cette résolution ne soit incorporée dans aucun texte normatif interne, elle forme la base de l'approche des autorités géorgiennes en matière de protection des minorités nationales. Il souligne que les interprétations contenues dans la résolution pourraient susciter de graves préoccupations, si elles se venaient à avoir des effets, en pratique, pour les personnes appartenant aux minorités nationales.

Le Comité consultatif trouve problématique, sous l'angle de la Convention-cadre, le fait d'accorder l'accès à la protection de cette Convention aux seuls groupes vivant de manière « compacte », ceci même si cette approche restrictive n'est pas formellement codifiée. Il prend note de l'existence, en Géorgie, de personnes appartenant à des minorités nationales qui ont quitté leurs aires d'implantation traditionnelle et vivent de manière dispersée, mais qui partagent la même identité ethnique, linguistique et culturelle que les membres de leur communauté d'origine. S'il est vrai que l'exercice de certains droits protégés par la Convention-cadre s'exerce en commun avec d'autres ou est lié à des conditions de territorialité, le Comité consultatif est d'avis que ces personnes ne devraient pas pour autant perdre leur qualité de personnes appartenant à une minorité nationale, ni être exclues de la protection de la Convention-cadre.

Les autorités sont encouragées à faire preuve d'une approche plus ouverte à l'égard de ces personnes, qui devraient pouvoir bénéficier de la protection de la Convention-cadre dans d'autres domaines, comme l'égalité et la non-discrimination, la liberté d'expression, d'association, de croyance et de religion, la participation à la vie sociale et économique ou encore dans le domaine de l'éducation. Le Comité consultatif estime dans tous les cas que, si le critère de l'implantation « compacte » devait être formellement utilisé, sa signification devrait être précisée et son application limitée aux articles de la Convention-cadre dont l'application pratique comporte une dimension numérique ou est liée à un territoire.

Par ailleurs, le Comité consultatif regrette que la Géorgie ait retenu le critère de citoyenneté pour l'accès à la protection de la Convention-cadre et estime qu'une telle démarche ne va pas dans le sens des efforts en cours visant à développer une approche plus nuancée de l'utilisation du critère de citoyenneté s'agissant de la protection des minorités nationales. Le Comité consultatif considère en effet que, si la citoyenneté peut être une exigence légitime dans des domaines tels que la représentation au Parlement, une application générale de ce critère reste toutefois problématique par rapport aux garanties liées à d'autres domaines essentiels couverts par la Convention-cadre, tels que la non-discrimination et l'égalité, ou encore certains droits culturels et linguistiques.

D'une manière plus générale, le Comité consultatif encourage les autorités à privilégier une approche souple et ouverte du champ d'application de la Convention-cadre, tant sur le plan des mesures pratiques que dans le cadre des débats et des processus législatifs en cours en Géorgie. Il se félicite de l'ouverture qu'il a pu constater à cet égard auprès de certains représentants des autorités. Le Comité consultatif considère qu'il est essentiel d'éviter, dans le contexte complexe de la Géorgie, de formaliser des exclusions qui pourraient s'avérer injustifiées, et estime important de préserver la possibilité qu'à l'avenir d'autres groupes, y compris des non-ressortissants le cas échéant, puissent être couverts par la législation interne relative aux minorités et inclus dans le champ d'application de la Convention-cadre (voir également les observations relatives aux articles 5 et 6 ci-dessous).

Selon le Rapport étatique, les personnes appartenant aux minorités nationales représentaient 16% de la population de la Géorgie, d'après les résultats du recensement de la population organisé en 2002 (couvrant l'ensemble du territoire à l'exception de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud). Le Comité consultatif note que, si ces résultats attestaient déjà une diminution sensible du nombre de personnes appartenant aux minorités nationales, cette diminution s'est accentuée depuis. Cette évolution est particulièrement préoccupante pour les minorités nationales. Selon la plupart des sources disponibles, ce phénomène s'explique notamment par une importante émigration, qui affecte certes l'ensemble de la population géorgienne, y compris la majorité, mais qui constitue pour les représentants des minorités un indicateur du niveau insuffisant d'intégration de la société géorgienne. Pour ces derniers, ce sont les difficultés qui empêchent ces personnes de participer de façon effective à la vie sociale, économique et politique du pays -la barrière linguistique notamment-, mais aussi les attitudes discriminatoires auxquelles elles sont confrontés en raison de leur origine ethnique ou de leur religion, qui les poussent à chercher de meilleures conditions dans d'autres pays (voir à cet égard les observations relatives aux articles 4, 5, 6, 10,15).

### **Collecte de données à caractère ethnique**

Un nouveau recensement de la population aura lieu en Géorgie du 21 au 28 janvier 2010. Les travaux préparatoires sont en cours, conformément au Plan d'action déjà établi pour la période 2006-2011. Le Comité consultatif se félicite de l'attention accordée par les autorités à ce processus, qui est en effet particulièrement complexe et implique d'importantes ressources humaines et

financières. Il est important que les résultats obtenus soient fiables afin de pouvoir disposer d'une vue d'ensemble utile de la composition de la population et de la situation socio-économique des différentes catégories de population (voir également les observations relatives à l'article 4 ci-dessous).

Le Comité consultatif note avec préoccupation que, selon les informations fournies par le Bureau des statistiques, la question relative à l'affiliation ethnique des individus sera obligatoire lors de ce nouveau recensement, ce qui ne serait pas compatible avec les principes de l'article 3 de la Convention-cadre, à savoir la libre-expression de l'affiliation ethnique et le caractère nécessairement optionnel des questions relatives à cette affiliation. Par ailleurs, le Comité consultatif encourage les autorités à informer et sensibiliser en temps utile la population quant à l'importance, aux enjeux et à la méthodologie du recensement, ainsi qu'à former les agents recenseurs de manière à assurer le plein respect desdits principes. Il est important que, lors de l'établissement des méthodes et des questionnaires à utiliser lors de la collecte de données à caractère ethnique, les représentants des minorités nationales soient consultés. L'inclusion, parmi les agents recenseurs, de personnes appartenant à des minorités nationales et la mise à disposition de questionnaires dans les langues minoritaires pourraient aussi contribuer à l'obtention de données statistiques fiables en ce qui concerne la composition ethnique de la population.

Le Comité consultatif note dans ce contexte que, selon l'interprétation donnée par certains représentants des autorités, en vertu de la législation géorgienne (la loi sur le recensement de la population), la réponse à la question relative à l'origine ethnique de la personne est en Géorgie obligatoire. Par ailleurs, les formulaires du recensement de 2002 contenaient une liste limitée à six « nationalités » : géorgienne, abkhaze, ossète, azérie, russe ou arménienne. En outre, les personnes recensées ont eu la possibilité d'indiquer si leur langue maternelle était ou non celle de la nationalité à laquelle elles se sont identifiées.

Selon les indications du Bureau des statistiques, lorsque les personnes recensées ont déclaré une nationalité autre que les six proposées sur le formulaire, les agents recenseurs ont traité l'indication fournie selon une liste plus large contenant plus d'une centaine d'options en matière de nationalité, sans toutefois que la personne concernée ne puisse s'assurer que ce traitement de l'information respectait le choix qu'elle avait exprimé. Le Comité consultatif est d'avis que l'obligation de répondre à la question ethnique, d'une part, et un tel traitement des réponses recueillies, d'autre part, posent des problèmes de compatibilité avec l'article 3 de la Convention-cadre. Il encourage vivement les autorités à s'assurer, lors du prochain recensement de la population, du plein respect du droit à la libre expression de l'affiliation ethnique ou nationale et du caractère optionnel de la question concernant cette affiliation ethnique.

Le Comité consultatif prend note d'informations, obtenues de sources officielles, selon lesquelles, lors du recrutement d'agents de police, les candidats fournissent des informations relatives à leur origine ethnique, qui sont par la suite conservées par les services du ministère de l'Intérieur. Le Comité consultatif est conscient que de telles informations peuvent s'avérer utiles lors de l'affectation des agents de police sur le territoire de la Géorgie, et faciliter la communication avec les différentes communautés ethniques. Dans le même temps, si la collecte et la conservation de telles données n'étaient pas assorties de garanties suffisantes quant à la protection des données à caractère personnel, cette pratique pourrait ne pas être compatible avec l'article 3 de la Convention-cadre. Le Comité consultatif souhaite donc rappeler aux autorités l'importance du respect, lors de la collecte, du traitement et de la diffusion des informations sur l'origine ethnique des individus, des garanties figurant, entre autres, dans la Recommandation no. R (97) 18 du Comité des Ministres concernant la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques.

### Concernant l'Article 3

Le Comité consultatif constate que les autorités géorgiennes semblent privilégier une approche restreinte du champ d'application personnel de la Convention-cadre, en n'ouvrant notamment l'accès à la protection de cette Convention qu'aux seuls groupes vivant de manière « compacte », ainsi qu'aux personnes ayant la nationalité géorgienne, ceci même si cette approche n'est pas formellement codifiée. Le Comité consultatif considère que les autorités devraient privilégier une approche souple et ouverte du champ d'application de la Convention-cadre, tant sur le plan des mesures pratiques que dans le cadre des processus législatifs en cours en Géorgie.

Le Comité consultatif constate que, lors du dernier recensement de 2002, les méthodes de collecte des informations n'ont pas permis d'assurer le plein respect du droit à la libre-affiliation avec une minorité nationale et que le recensement de la population prévu pour 2010 pourrait inclure une question obligatoire concernant l'affiliation ethnique des individus. Le Comité consultatif considère que les autorités devraient s'assurer, lors du prochain recensement de la population, du plein respect du droit à la libre-affiliation et du caractère optionnel des réponses à la question concernant l'appartenance ethnique.

## 14. ALLEMAGNE

Le Comité consultatif note que l'Allemagne a formulé, dès la signature de la Convention-cadre, une déclaration qu'elle a confirmée au moment du dépôt de l'instrument de ratification et dont la teneur est la suivante : « La Convention-cadre ne contient aucune définition de la notion de minorités nationales. Par conséquent, il appartient à chaque Partie Contractante de déterminer les groupes auxquels elle s'appliquera après la ratification. En République fédérale d'Allemagne, sont considérés comme minorités nationales les Danois de nationalité allemande et les membres du peuple sorabe de nationalité allemande. La Convention-cadre sera également appliquée aux groupes ethniques résidant traditionnellement en Allemagne, à savoir les Frisons de nationalité allemande et les Sintis et Rom de nationalité allemande ».

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

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

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

Les autorités allemandes considèrent que les personnes appartenant à une minorité nationale qui vivent en dehors de la zone d'implantation traditionnelle de cette minorité peuvent en principe également bénéficier de la protection offerte par la Convention-cadre. Le Comité consultatif partage ce point de vue et se félicite de cette approche.

Outre les groupes identifiés par les autorités allemandes comme étant couverts par la Convention-cadre, celles-ci ont également signalé, dans la réponse au questionnaire susmentionné et lors des entretiens qu'elles ont eu avec le Comité consultatif, l'existence d'autres groupes qu'elles ne considèrent pas, à ce stade, comme étant protégés par la Convention-cadre. Dans ce contexte, elles ont notamment fait référence aux très nombreux groupes vivant en Allemagne et indiqué que « environ 7,49 millions de personnes sont des non-ressortissants ». Le Comité consultatif relève notamment que, selon les statistiques officielles, plusieurs groupes de non-ressortissants comprenant chacun plusieurs centaines de milliers d'individus résidaient en Allemagne au 31 décembre 1999. Tout en soulignant la faible sensibilisation à la Convention-cadre parmi les groupes qui ne sont pas considérés comme étant couverts par cet instrument, le Comité consultatif relève qu'il n'a reçu aucune requête de la part d'aucun autre groupe, y compris des ressortissants et des non-ressortissants, visant à être considérés comme une minorité nationale au sens de la Convention-cadre.

Le Comité consultatif est d'avis qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à d'autres groupes, y compris des ressortissants et des non-ressortissants le cas échéant, dans l'application de la Convention-cadre article par article, et estime que les autorités allemandes devraient examiner cette question en consultation avec les intéressés lorsque le moment sera propice. Cela a une signification particulière dans le contexte de la législation relative à la citoyenneté (voir les commentaires relatifs à l'article 6, paragraphe 40).

Le Comité consultatif note qu'en ce qui concerne le signalement des délinquants, les *Länder* ont en principe renoncé à l'utilisation de caractérisations ethniques et que les autorités de Bavière ont très récemment décidé de remplacer le formulaire de description personnel qu'elles ont utilisé jusqu'à présent. La police bavaroise a utilisé un formulaire de description personnel du suspect contenant des rubriques telles que « *Ostpreussisch* » (Prussien de l'Est), « *Westpreussisch* » (Prussien de l'Ouest), ou encore « *negroid* » (négroïde). Un tel formulaire de description comportait aussi des qualifications physiques telles que « forte poitrine ». L'une des rubriques de ce formulaire contenait la mention « *Sinti/Rom* » et il incombait au policier, formé pour cela, de la remplir au vu de la seule apparence extérieure du suspect, sans que celui-ci n'ait la possibilité d'intervenir sur l'appréciation faite par le policier, ni que son consentement ne soit demandé. Alors que tous les autres *Länder* avaient abandonné ce formulaire, les autorités du *Land* de Bavière ont défendu le point de vue, jusqu'à récemment, que des raisons contraignantes liées à la prévention de la délinquance rendaient nécessaire le maintien de l'enregistrement de la catégorie « *Sinti/Rom* » dans leur base de données en ce qui concerne les personnes accusées d'une infraction. Le Comité consultatif note cependant que, sur un point, le *Land* de Bavière a abandonné, en 1998, la collecte régionale systématique de données concernant le Rom/Sinti, à savoir sur les mouvements des personnes sans domicile fixe .

Le gouvernement fédéral rappelle que les différences en matière d'enregistrement de données criminelles existant entre les *Länder* s'expliquent par le fait que le domaine de la prévention criminelle relève de la compétence des *Länder*.

Il convient de rappeler que l'article 3 de la Convention-cadre implique le droit, pour toute personne appartenant à une minorité nationale, de choisir d'être traitée ou de ne pas être traitée comme telle et qu'aucun désavantage ne doit résulter de ce choix. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par le fait que la pratique de la police bavaroise concernant l'utilisation du formulaire de description

personnel précité a permis, pour toute personne suspectée faisant l'objet d'un interrogatoire de police, d'assigner une caractéristique ethnique à cette personne sans que celle-ci ne donne son consentement ni même qu'elle en soit informée, ce qui ne permet pas de garantir le libre choix précité. Le Comité consultatif note que plusieurs représentants des Rom/Sinti d'Allemagne ont clairement fait savoir leur opposition à cette pratique de la police bavaroise et considère qu'une telle pratique n'est pas compatible avec l'article 3 de la Convention-cadre. Une telle pratique soulevait des questions sous l'angle de la discrimination (voir commentaires relatifs à l'article 4) puisqu'il semble qu'elle se concentrait essentiellement sur les Rom/Sinti. C'est la raison pour laquelle le Comité consultatif note avec satisfaction l'information qui lui a été communiquée par le Ministère fédéral de l'Intérieur après sa visite en Allemagne, information selon laquelle les autorités bavaroises ont très récemment décidé de réviser complètement le formulaire de description personnel en question – en particulier en retirant la mention « *Sinti/Rom* » - et de le diffuser auprès de la police bavaroise dès que possible. Plus généralement, le Comité consultatif considère que les autorités fédérales et des *Länder* devraient passer en revue les différentes méthodes de collecte de données de nature criminelle à caractère ethnique des *Länder* en vue de s'assurer qu'elles se conforment pleinement aux principes énoncés à l'article 3 de la Convention-cadre.

### Concernant l'article 3

Le Comité consultatif *constate* qu'il serait possible d'envisager d'inclure des personnes appartenant à d'autres groupes dans le champ d'application de la Convention-cadre, en procédant article par article, et *considère* que l'Allemagne devrait examiner cette question en consultation avec les intéressés.

Le Comité consultatif *constate* l'existence de motifs de préoccupation, étant donné que la pratique policière en Bavière a permis, jusqu'à une décision récente, de classer tout suspect interrogé par la police comme appartenant à un groupe ethnique, sans l'autorisation de l'intéressé et sans même qu'il en soit informé, et que cette pratique n'est pas compatible avec l'article 3 de la Convention-cadre. De façon générale, il *considère* que les autorités fédérales et des *Länder* devraient passer en revue les diverses méthodes de collecte de données à caractère ethnique en matière criminelle, afin de garantir leur totale conformité avec les principes posés par l'article 3 de la Convention-cadre.

## 15. HONGRIE

Le Comité consultatif constate que le droit pour toute personne appartenant à une minorité nationale de choisir librement d'être traitée ou de ne pas être traitée comme telle est garanti par la législation hongroise. Il note que la loi permet l'appartenance à deux, voire à plusieurs communautés nationales ou ethniques. A cet égard, il observe qu'il n'existe aucun fichier faisant mention de l'appartenance à une minorité ethnique ou nationale. Le Comité consultatif reviendra aux questions liées à ce dernier point dans le cadre de ses commentaires relatifs aux articles 4 et 15. Dans le contexte du recensement, les personnes appartenant à des minorités nationales devraient être encouragées à faire usage de la possibilité de déclarer leur affiliation, à condition que les principes identifiés dans la Recommandation (97) 18 du Comité des Ministres aux États membres concernant la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques soient respectés.

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

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

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

Le Comité consultatif se félicite que le Rapport fasse référence à l'existence d'autres groupes que le gouvernement ne considère pas, à ce stade comme protégés par la Convention-cadre. Le Comité consultatif estime qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à ces groupes dans l'application de la Convention-cadre article par article. Il est d'avis que les autorités hongroises devraient examiner cette question en consultation avec les personnes concernées.

### **Proposition de conclusions et de recommandations concernant l'article 3**

Le Comité des Ministres *conclut* qu'il serait possible d'envisager l'inclusion de personnes appartenant à d'autres groupes dans l'application de la Convention-cadre article par article et *recommande* que les autorités hongroises examinent cette question en consultation avec les intéressés.

## **16. IRLANDE**

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

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

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

Le Comité consultatif note que le terme «minorité nationale» n'est pas défini en droit irlandais. Le Comité consultatif note cependant que le gouvernement reconnaît la position spéciale de la communauté des Gens du Voyage d'Irlande, avec leur longue histoire, leurs valeurs culturelles, langue, coutumes et traditions, et que les Gens du Voyage figurent parmi les neuf catégories protégées par la législation irlandaise sur l'égalité.

Le Comité consultatif note la déclaration, contenue dans le Rapport étatique, selon laquelle la définition des éléments constitutifs d'une minorité nationale est dynamique: le nombre et la composition des minorités nationales dans un Etat donné peuvent évoluer au fil du temps, compte tenu du droit des individus de se considérer comme faisant partie ou pas d'une minorité nationale. Le Comité consultatif considère que cette remarque est particulièrement pertinente si l'on tient compte des développements politiques et autres associés à l'application de l'Accord de Belfast (Accord du Vendredi Saint) de 1998.

Le Comité consultatif se félicite de la déclaration contenue dans le Rapport étatique, selon laquelle les groupes ne constituant pas des minorités nationales peuvent néanmoins bénéficier, article par article, de la protection de la Convention-cadre. Le Comité consultatif apprécie aussi l'inclusion, dans ledit rapport, d'informations sur plusieurs de ces autres groupes indépendamment de la question de savoir si ceux-ci représentent une minorité nationale ou pas. Cette méthode correspond à l'approche adoptée par le Comité consultatif lors de son premier cycle de suivi. A cet égard, le Comité consultatif relève notamment les informations fournies dans le Rapport étatique sur les personnes appartenant à la communauté irlandophone (alors même que l'irlandais est la première langue officielle) - y compris celles vivant dans les régions du *Gaeltacht* - et les références aux personnes appartenant aux communautés protestantes, à la communauté juive et aux non-ressortissants, y compris les Rom et d'autres personnes. Le Comité consultatif note également que le Rapport étatique fait référence à l'écossais d'Ulster.

Le Comité consultatif considère donc qu'il serait possible d'envisager l'inclusion, le cas échéant, des personnes appartenant à d'autres groupes dans l'application de la Convention-cadre article par article, et estime que les autorités irlandaises devraient examiner cette question en consultation avec les intéressés.

### **Concernant l'article 3**

Le Comité consultatif *constate* qu'il serait possible d'envisager, le cas échéant, l'inclusion des personnes appartenant à d'autres groupes dans l'application, article par article, de la Convention-cadre et *considère* que l'Irlande devrait examiner cette question en consultation avec les intéressés.

## **17. ITALIE**

Le Comité consultatif note que l'article 6 de la Constitution italienne enjoint la République de protéger, par des normes particulières, les « minorités linguistiques ». Il note également que la loi n° 482 du 15 décembre 1999, entrée en vigueur au mois de janvier 2000, porte dispositions en matière de protection des « minorités linguistiques historiques » et s'applique aux populations de langue albanaise, allemande, catalane, croate, grecque, française, franco-provençale, frioulane, ladine, occitane, sarde et slovène. Cette loi, dont les dispositions d'exécution ont finalement été adoptées au mois d'avril 2001, fournit un cadre législatif global s'appliquant à toutes les minorités précitées. Elle permet d'activer diverses mesures de protection dans des zones qu'il conviendra de délimiter au préalable selon une procédure complexe nécessitant une décision des autorités provinciales mais pouvant être initiée par la population des zones concernées.

Dans son Rapport étatique et dans ses deux rapports complémentaires, le gouvernement italien a fourni des informations sur toutes les minorités protégées par la loi n° 482 du 15 décembre 1999, qu'il considère comme couvertes par la Convention-cadre. Il a en outre précisé que les Ladins et les Walsers constituaient des minorités au sein de minorités. En revanche, la minorité rom n'a pas fait

l'objet d'informations détaillées, bien que le Rapport étatique signale sa présence comme « minorité sans lien avec le territoire » et donne une estimation de son importance numérique.

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

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

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

Tout comme le gouvernement italien, le Comité consultatif considère que la Convention-cadre doit s'appliquer aux minorités linguistiques historiques protégées par la loi n° 482 du 15 décembre 1999. Il note que, selon le gouvernement, la Convention-cadre pourrait être invoquée par les tribunaux italiens lorsque ceux-ci rendent des jugements. Le Comité relève ensuite que, bien que figurant dans le projet initial de la loi n° 482 sur la protection des minorités linguistiques historiques, la minorité rom en a finalement été exclue lors de la phase des délibérations parlementaires au motif, notamment, que ce groupe ne présente pas de lien avec un territoire donné. Le Comité consultatif est d'avis que, en particulier au vu de leur présence historique attestée en Italie, les Rom doivent également pouvoir bénéficier de la protection offerte par la Convention-cadre. Il salue par conséquent la précision apportée par les représentants du gouvernement italien lors de sa visite à Rome selon laquelle les Rom, bien que ne bénéficiant pas de la loi n° 482 du 15 décembre 1999, sont néanmoins protégés par la Convention-cadre. Le Comité consultatif note toutefois qu'il n'existe à l'heure actuelle aucun texte de loi, au niveau national, octroyant aux Rom une protection globale. Les nombreuses dispositions législatives consacrées aux Rom qui ont été adoptées au niveau régional ne sauraient en effet être considérées comme suffisantes : souvent limitées à la valorisation de certains aspects culturels ou à la poursuite de buts sociaux, elles sont fort disparates et manquent singulièrement de cohérence. Le Comité consultatif examinera plus en détail, dans ses commentaires article par article, les domaines dans lesquels la protection des Rom pourrait être améliorée.

Le Comité consultatif note que les autorités italiennes n'ont donné que peu d'informations sur l'existence d'autres groupes linguistiques ou ethniques que le gouvernement ne considère pas, à ce stade, comme protégés par la Convention-cadre. Le Comité consultatif est d'avis qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à ces groupes dans une application article par article de la Convention-cadre. Il estime que les autorités italiennes devraient examiner cette question en consultation avec les personnes concernées.

Le Comité consultatif constate qu'un ensemble de mesures, dénommées « le paquet », ont été prises en faveur de la minorité germanophone du Trentin-Haut-Adige pour donner effet à l'accord Gruber-Gasperi signé en 1946 par l'Italie et l'Autriche. Parmi ces mesures figure le Décret présidentiel n° 752 du 26 juillet 1976, dont l'article 18 règle la procédure relative au recensement général de la population de la Province de Bolzano, y compris la déclaration individuelle d'appartenance

linguistique. Le Comité consultatif reconnaît que les mesures de ce « paquet » ont permis de garantir un très bon niveau de protection de la minorité germanophone, ce qui a amené les représentants de l'Italie et de l'Autriche à informer le 17 juin 1992 les Nations Unies de la fin du litige les opposant à ce sujet. Il est néanmoins important que les mesures du « paquet » ne soient pas définitivement figées mais qu'elles soient au contraire de nature à évoluer avec le temps. Le Comité consultatif estime que le système de la déclaration individuelle d'appartenance linguistique, dans sa forme actuelle, donne lieu à de vives préoccupations sous l'angle de l'article 3 de la Convention-cadre.

Lors de chaque recensement général de la population au niveau national, les communautés ladine et germanophone de la Province de Bolzano font également l'objet d'un recensement statistique de la part des services de l'Etat, contrairement aux autres minorités nationales d'Italie. Le recensement statistique des communautés ladine, germanophone et italienne de la Province de Bolzano est utilisé, notamment, pour répartir équitablement les mandats politiques et les emplois publics entre ces trois communautés. Lorsqu'elles remplissent les formulaires du recensement général, les personnes résidant dans la Province de Bolzano doivent également remplir une déclaration individuelle d'appartenance linguistique. Cette déclaration, qui n'est pas anonyme, est ensuite conservée par les tribunaux de districts jusqu'au recensement suivant.

Le Comité consultatif souligne le fait que la déclaration individuelle d'appartenance linguistique est obligatoire et que sa confidentialité n'est pas suffisamment garantie. Comme elle déploie ses effets jusqu'au recensement suivant, elle revient à figer le choix de chaque individu pendant une période de 10 ans. Le fait de ne pas déclarer son appartenance comporte des désavantages évidents puisque, dans la Province de Bolzano, tous les postes de la fonction publique - nationale, régionale, provinciale et municipale - sont répartis entre les trois communautés linguistiques proportionnellement à leur importance numérique. Or, seule une personne ayant rempli sa déclaration d'appartenance linguistique peut occuper un emploi public réservé à son groupe linguistique. Le refus de déclarer son appartenance linguistique a également pour effet d'empêcher la personne concernée d'exercer certains droits politiques. Ainsi en est-il du droit de se porter candidat aux élections municipales, provinciales et régionales puisque l'affiliation du candidat à un groupe linguistique est vérifiée pour garantir la stricte répartition des mandats politiques entre les trois communautés. Le système de la déclaration individuelle d'appartenance linguistique est également problématique sous l'angle de la liberté de choix limitée qu'il offre. Certes, la déclaration contient une catégorie « autres » en sus des groupes ladin, germanophone et italo-germanophone. Toutefois, la personne qui choisit la catégorie « autres » doit nécessairement aussi s'affilier à l'un des trois groupes précités pour pouvoir exercer un emploi public ou se porter candidate à une élection.

Au vu de ce qui précède, le Comité consultatif est d'avis que le système actuel de la déclaration individuelle d'appartenance linguistique dans la Province de Bolzano ne garantit pas suffisamment le principe de la libre affiliation et de la protection des données à caractère ethno-linguistique. Le Comité consultatif est d'avis que les autorités devraient réexaminer cette question afin que les modalités servant à déterminer l'appartenance linguistique respectent pleinement le droit de chacun de choisir d'être traité ou non comme une personne appartenant à une minorité, en ayant également présents à l'esprit les principes énoncés dans la Recommandation n° (97) 18 du Comité des Ministres sur la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques.

## 18. KOSOVO<sup>1</sup>

### Article 3

#### Champ d'application de la Convention-cadre

L'expression même de « minorité nationale » n'est pas utilisée régulièrement dans la législation et la pratique du Kosovo. Il apparaît en effet qu'on lui préfère le terme de « communauté». Pourtant, il semble y avoir un consensus large pour considérer que les communautés non-albanaises du Kosovo sont couvertes par la Convention-cadre. Une telle approche transparait d'ailleurs dans le Rapport de la MINUK. Le Comité consultatif se félicite de cette approche pragmatique et convient de ce que l'applicabilité de la Convention-cadre n'implique pas forcément qu'il faille, pour désigner les groupes en question, utiliser l'expression « minorité nationale » dans la législation, les politiques ou les actions concrètes les concernant.

Cependant, il existe des désaccords et des incohérences concernant l'acceptation de l'identité spécifique de certaines communautés. Cela vaut notamment pour la communauté égyptienne, que les autorités traitent souvent comme faisant partie de la communauté rom et/ou ashkali. De la même façon, les Ashkali sont souvent traités comme appartenant à la communauté rom, ce qui ne correspond pas à la façon dont ils s'identifient. Souvent, les représentants de la communauté internationale appellent ces groupes « communautés RAE ». Même s'il comprend que cette expression a été créée uniquement pour des raisons pratiques de simplification, le Comité consultatif considère qu'une telle terminologie peut être considérée comme un manque d'acceptation de l'identité spécifique des groupes concernés.

#### Recensement de la population et des logements

Le Comité consultatif considère que le projet de recensement de la population et des logements constitue l'une des principales initiatives liées à la mise en oeuvre de la Convention-cadre. Un recensement pilote a été organisé dans un certain nombre de communes entre le 31 octobre et le 15 novembre 2005, le recensement complet devant être effectué en 2006.

Le Comité consultatif convient qu'il est nécessaire d'effectuer un recensement au Kosovo et d'améliorer les statistiques concernant la composition ethnique de la population. Les statistiques existantes sont peu fiables. Les données du recensement de 1991 étaient déjà incomplètes au moment de leur publication, en raison de la faible participation et, depuis, la situation au Kosovo ainsi que la composition ethnique de la population ont, bien sûr, connu des changements très importants. L'absence de données fiables rend difficile la conception et la mise en oeuvre de politiques, de programmes et de législations concernant les minorités. Ces données sont par exemple nécessaires pour concevoir et mettre en oeuvre des mesures appropriées et efficace, permettant la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales dans les institutions publiques, ou pour permettre un soutien adéquat aux langues et cultures minoritaires, dans l'éducation et dans d'autres domaines. Par ailleurs, la mise en oeuvre effective et objective du projet de loi sur les langues qui, dans sa forme actuelle, comporte des seuils numériques conditionnant la mise en oeuvre de nombre de ses principales dispositions, requiert également de

---

<sup>1</sup> 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.

disposer de meilleures données statistiques.

Le Comité consultatif se félicite de ce que les autorités chargées de la préparation du recensement de la population et des logements soient conscientes de la nécessité de prendre en compte certains principes essentiels énoncés à l'article 3 de la Convention-cadre, notamment le droit d'être traité ou non comme une personne appartenant à une minorité nationale, un droit qui est également garanti par le Cadre constitutionnel. Par exemple, alors que la Loi sur le recensement de la population et des logements du Kosovo, adoptée par l'Assemblée du Kosovo et promulguée par le RSSG le 13 décembre 2004, est formulée de façon ambiguë sur ce sujet - ce qui est regrettable - les formulaires de recensement, conçus avant le recensement-test, ainsi que les manuels pour les recenseurs, publiés le 31 octobre 2005, indiquent clairement que les personnes concernées ne sont pas obligées de répondre aux questions concernant leur nationalité ou ethnité, ainsi que leur appartenance religieuse.

Cependant, l'organisation du recensement au Kosovo dans les circonstances actuelles comporte des risques. Outre les problèmes de capacité identifiés au sein de l'Office des statistiques du Kosovo (OSK) qui est chargé de la collecte, du traitement et de la diffusion des données statistiques et les insuffisances relevées en termes de protection de données – un domaine hautement important - la procédure de recensement se heurtera à de sérieux problèmes de légitimité si elle n'implique pas la participation de toutes les communautés du Kosovo, y compris les Serbes, les Roms et les autres communautés minoritaires. Il existe actuellement des désaccords sur certains aspects essentiels du processus, notamment la question de l'inclusion ou non dans le recensement des personnes déplacées (IDPs) et d'autres personnes qui résident hors du Kosovo depuis plus de 12 mois. Le Comité consultatif considère que cette question doit être examinée avec toute l'attention requise et que les points de vue exprimés par les représentants des communautés minoritaires devraient être pris en compte dans ce contexte. Même s'il est conscient des différents problèmes techniques, méthodologiques et autres que poserait la participation des personnes déplacées au recensement, le Comité consultatif considère que les efforts des autorités visant à établir des statistiques plus fiables devraient comprendre l'examen de la possibilité d'inclure dans ce processus les personnes déplacées qui souhaitent retourner au Kosovo.

En effet, le Comité consultatif estime que l'organisation d'un recensement sans la perspective d'une participation élevée de toutes les communautés ainsi que du soutien des communautés minoritaires pourrait avoir des effets néfastes, non seulement en ce qui concerne la qualité des statistiques qui en résulteraient, mais aussi en ce qui concerne la mise en oeuvre des différents principes de la Convention-cadre. Il paraît nécessaire de renforcer la confiance et le soutien à ce processus, comme le suggère le fait que le recensement-test d'octobre-novembre 2005, prévu également dans la commune de Leposavić/Leposaviq où la population serbe est majoritaire, n'ait pu être mené à bien.

C'est pourquoi, le Comité consultatif estime qu'il faut sans doute plus de temps que les autorités ne le prévoient actuellement, pour la préparation d'un recensement complet. Le Comité consultatif remarque, par ailleurs, que le report du recensement était l'une des recommandations émises par les experts du Conseil de l'Europe, de la Commission européenne et des Nations Unies qui ont effectué une mission internationale de contrôle du recensement test au Kosovo, du 17 au 20 octobre 2005.

Le Comité consultatif note qu'au Kosovo, les données concernant l'appartenance des personnes à une communauté sont également collectées dans diverses autres circonstances, comme dans les domaines de l'éducation et de l'emploi, y compris au niveau municipal. Même si le Comité consultatif convient de la nécessité de disposer de données de qualité dans ces domaines, il souligne que la collecte de ces informations doit être assortie de garanties juridiques adaptées, notamment en matière de protection des données personnelles. Le Comité consultatif rappelle l'importance des principes définis dans la Recommandation (97) 18 du Comité des Ministres concernant la protection

des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques. Il est également important de faire en sorte que le droit de ne pas être traité comme une personne appartenant à une minorité nationale soit protégé et que les personnes concernées soient informées systématiquement de ce que l'indication de données concernant l'appartenance à une minorité nationale est facultative, conformément au chapitre 4 du Cadre constitutionnel.

## 19. LETTONIE

### **Champ d'application personnel de la Convention-cadre. Accès des “non-ressortissants” à la protection de la Convention-cadre**

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

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

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

Le Comité consultatif constate que, lors de la ratification de la Convention-cadre le 26 mai 2005, la Lettonie a indiqué, dans une Déclaration portant sur le champ d'application personnel qu'elle entendait donner à cette Convention, que la « notion de "minorités nationales" qui n'a pas été définie dans la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, s'applique, au sens de la Convention-cadre, aux citoyens de Lettonie qui se différencient des Lettons de par leur culture, religion ou langue, qui ont vécu traditionnellement en Lettonie depuis des générations et se considèrent comme faisant partie de l'Etat et de la société de Lettonie, qui souhaitent préserver et développer leur culture, religion ou langue. Les personnes qui ne sont pas citoyennes de Lettonie ni d'un autre Etat mais qui résident de façon permanente et légale en République de Lettonie, qui n'appartiennent pas à une minorité nationale au sens de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales telle que définie dans la présente déclaration, mais qui s'identifient elles-mêmes à une minorité nationale correspondant à la définition contenue dans la présente déclaration, bénéficient des droits énoncés dans la Convention-cadre, sauf exceptions spécifiques prescrites par la loi ».

Le Comité consultatif se félicite du fait que la Lettonie consacre explicitement une approche souple du champ d'application personnel de la Convention-cadre et note que celui-ci inclut tant les citoyens lettons que les “non-ressortissants” qui réunissent les conditions prévues dans la Déclaration précitée. Il est important de souligner qu'une telle approche reflète l'esprit de la Convention-cadre. Le principe de cette approche est confirmé, dans la législation interne, par l'article 2 de la « Loi sur le statut des citoyens de l'ancienne URSS qui ne sont pas des citoyens de Lettonie ni d'un autre Etat » (1995, amendée en 2000), qui dispose entre autres que les “non-

ressortissants” ont le droit de « préserver leur langue maternelle et leur culture, dans les limites de l’autonomie culturelle et des traditions nationales, sauf dans les cas contraires aux lois de la République de Lettonie ».

Le Comité consultatif regrette que la Déclaration mentionnée ci-dessus fasse référence aux exceptions spécifiques prescrites par la loi. Il note que les exceptions résultant de la législation interne ont pour effet de limiter, pour les “non-ressortissants”, l'accès à des droits dont bénéficient les citoyens possédant la même affiliation ethnique, et de la sorte de créer deux catégories de personnes, bénéficiant de degrés de protection différents, au sein d'un même groupe ethnique (voir à cet égard les observations figurant sous l'article 4 ci-après). Dans la mesure où ces exceptions touchent un nombre très important de personnes et concernent des domaines-clé, tels que la participation à la vie publique et l'accès à des emplois et des professions dans la fonction publique, le Comité consultatif ne peut qu'encourager les autorités à interpréter la dernière séquence de la Déclaration précitée en conformité avec l'esprit de la Convention-cadre. Une telle démarche irait également dans le sens des efforts en cours, sur le plan européen, visant à développer une approche plus nuancée de l'utilisation du critère de citoyenneté dans la protection des minorités nationales, en particulier dans le contexte spécifique résultant de la dissolution d'un ancien Etat multiethnique plus vaste.

Le Comité consultatif estime en outre que la législation interne susceptible d'être à l'origine de telles exceptions devrait être interprétée et appliquée de façon à ne pas restreindre d'une manière disproportionnée, à l'égard des “non-ressortissants”, la protection offerte par la Convention-cadre.

En ce qui concerne l'étendue réelle des droits auxquels les “non-ressortissants” ont accès en vertu de la Déclaration formulée par la Lettonie, un examen plus détaillé des effets de cette Déclaration à la lumière des différentes dispositions de la Convention-cadre est nécessaire. Le Comité consultatif renvoie dès lors à ses observations formulées, ci-après, dans le cadre des différents articles.

Le cadre juridique interne de la protection des minorités nationales en Lettonie repose, outre l'article 114 de la Constitution lettone, sur la « Loi sur le libre développement et le droit à l'autonomie culturelle des nationalités et des groupes ethniques de la Lettonie », datant de mars 1991 (ci-après la loi sur les minorités nationales). La loi sur la langue d'Etat (1999), la loi sur la citoyenneté (1995) et la « Loi sur le statut des citoyens de l'ancienne URSS qui ne sont pas des citoyens de Lettonie ni d'un autre Etat » (1995) revêtent également une importance particulière pour la protection des personnes appartenant aux minorités nationales.

Selon les informations officielles, de nombreuses minorités nationales vivent actuellement en Lettonie, dont quatre groupes plus importants numériquement - les Russes, les Biélorusses, les Ukrainiens et les Polonais - et d'autres de plus faible importance numérique : les Lituaniens, les Juifs, les Roms, les Allemands, les Estoniens, etc. Il est important de souligner que la Lettonie reconnaît l'existence de nombreux groupes ethniques, y compris ceux formés de personnes plus récemment installées dans le pays, tels que les Arméniens et les Tatars. En outre, des associations de personnes d'origine africaine ou asiatique reçoivent des fonds du budget de l'Etat et, bien que ces personnes ne soient pas reconnues en tant que minorités nationales, elles participent à des événements et à des processus de consultation destinés aux minorités nationales. Le Comité consultatif se réjouit de cette approche ouverte, qui atteste une interprétation souple de la Déclaration relative au champ d'application personnel de la Convention-cadre, et encourage les autorités à la poursuivre à l'avenir.

Ceci dit, on relève également l'existence en Lettonie d'autres groupes qui ne sont pas considérés comme étant protégés par la Convention-cadre, tels que les Latgaliens (habitants du Latgale). La langue utilisée par ces personnes, à l'oral comme à l'écrit, est protégée par la législation lettone en tant que variété historique du letton (article 3.4 de la loi sur la langue d'Etat) et bénéficie d'un certain soutien de la part des autorités. Etant donné l'incertitude persistante quant au fait de savoir si ces personnes estiment se différencier de la population majoritaire, par leur identité ethnique,

culturelle ou religieuse, les autorités sont encouragées à engager un dialogue avec ces personnes au sujet de la protection offerte par la Convention-cadre.

De la même manière, le Comité consultatif prend note de la protection spécifique dont bénéficient, en tant que population autochtone, les Livoniens/Livs de Lettonie. Les représentants de ce groupe n'ont pas exprimé, dans le cadre du dialogue avec le Comité consultatif, un intérêt particulier pour la protection offerte par la Convention-cadre.

### **Collecte de données à caractère ethnique**

Un nouveau recensement de la population se tiendra en Lettonie du 1<sup>er</sup> mars au 31 mai 2011. Les préparatifs de ce processus sont bien avancés. Les autorités en charge de sa préparation ont déjà transmis pour consultation aux différentes institutions centrales et locales, aux établissements scientifiques et aux organisations non gouvernementales les indicateurs qu'il est prévu d'obtenir par le biais du recensement.

Le Comité consultatif souhaite souligner, dans ce contexte, l'importance du respect des principes formulées à l'article 3 de la Convention-cadre, à savoir la libre expression de l'affiliation ethnique et le respect du caractère optionnel des questions relatives à cette affiliation. Les autorités sont aussi encouragées à prendre toutes les mesures nécessaires pour informer et sensibiliser en temps utile la population quant à l'importance, aux enjeux et à la méthodologie du recensement, ainsi que pour former les agents recenseurs de manière à assurer le plein respect desdits principes. Il est essentiel que, lors de l'établissement des méthodes et des questionnaires à utiliser lors de la collecte de données à caractère ethnique, les représentants des minorités nationales soient consultés. L'inclusion, parmi les agents recenseurs, de personnes appartenant à des minorités nationales et la mise à disposition de questionnaires dans les langues minoritaires pourraient aussi contribuer à l'obtention de données statistiques fiables en ce qui concerne la composition ethnique de la population.

A la lumière des principes de l'article 3 de la Convention-cadre précédemment évoqués, le Comité consultatif estime que l'obligation d'enregistrement de l'origine ethnique des personnes dans le registre de la population, imposée par l'article 10 de la loi sur le registre de la population (de 1998), n'est pas compatible avec l'article 3 de la Convention-cadre. Il relève en outre que, dans la mesure où le registre ne prévoit qu'une liste pré-établie de « nationalités », les personnes concernées ne sont pas entièrement libres d'indiquer l'origine ethnique de leur choix. Il faudrait cependant noter que ladite liste inclut les catégories « indéterminé » et « inconnu », ce qui laisse une possibilité aux individus le souhaitant de ne pas choisir l'une des « nationalités » figurant sur la liste. Le Comité consultatif note par ailleurs que l'origine ethnique de chacun, déterminée en règle générale par celle des parents, ne peut être modifiée qu'une seule fois, en choisissant celle de l'autre parent ou des grands-parents et seulement si l'on peut présenter des documents attestant cette origine. Le Comité consultatif est d'avis que cette situation soulève des problèmes de compatibilité avec l'article 3 de la Convention-cadre et exige que les autorités y prêtent toute l'attention requise. Dans le même temps, le Comité consultatif souhaite rappeler aux autorités l'importance du respect, lors de la collecte, du traitement et de la diffusion des informations sur l'origine ethnique des individus, des garanties figurant, entre autres, dans la Recommandation no. R (97) 18 du Comité des Ministres concernant la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques.

Le Comité consultatif se réjouit de constater que la mention de l'origine ethnique des personnes dans le passeport ne revêt plus un caractère obligatoire, et ne se fait que lorsque le titulaire du passeport le sollicite. La loi sur les documents d'identification personnels (adoptée en mai 2002) prévoit en effet que l'origine ethnique de la personne peut figurer dans le passeport, si la personne

concernée le demande. Selon les statistiques officielles, à la demande des personnes concernées, l'origine ethnique a été inscrite sur 85% des passeports délivrés entre 2002 et 2007 aux citoyens lettons et sur 70% des passeports délivrés aux "non-ressortissants" de Lettonie.

Le Comité consultatif note cependant que le choix des intéressés ne porte que sur le fait d'inscrire ou de ne pas inscrire dans le passeport leur origine ethnique, car l'origine ethnique qui sera mentionnée sera celle figurant dans le registre de la population. Le Comité consultatif est préoccupé par cette pratique, qui n'est pas compatible le principe de la libre expression de l'affiliation ethnique, tel qu'il résulte de l'article 3 de la Convention-cadre, ainsi qu'avec la loi lettone sur les minorités nationales. Le Comité consultatif estime que ce principe devrait être respecté quels que soient le moment et les circonstances de l'expression de l'affiliation ethnique des individus. Il encourage les autorités à vérifier la législation et la pratique en question et à prendre les mesures nécessaires pour les rendre conformes à ce principe fondamental pour la protection des minorités nationales (voir également le paragraphe 28 ci-dessus).

### **Concernant l'article 3**

Le Comité consultatif constate que la Lettonie a choisi une approche flexible concernant le champ d'application personnel de la Convention-cadre, qui inclut aussi les "non-ressortissants" s'identifiant à une minorité nationale. A la lumière de la Déclaration soumise par la Lettonie lors de la ratification de la Convention-cadre, il considère que les dispositions pertinentes de la législation interne devraient être interprétées et appliquées de sorte à éviter toute restriction disproportionnée, à l'égard des "non-ressortissants", de la protection qu'offre la Convention-cadre.

Le Comité consultatif constate que l'obligation, en vertu du droit letton, de mentionner l'origine ethnique des individus dans le registre de la population est particulièrement problématique du point de vue du principe d'auto-identification. Le Comité consultatif considère que les autorités devraient adopter les mesures nécessaires pour mettre les dispositions législatives en question et la pratique correspondante en conformité avec le principe précité. Le Comité consultatif trouve que l'abolition de l'obligation de mentionner l'origine ethnique des individus sur le passeport représente un développement positif.

## **20. LIECHTENSTEIN**

Le Comité consultatif souligne qu'en l'absence de définition dans le texte lui-même, les Parties doivent déterminer le champ d'application personnel qu'il convient de conférer à la Convention-cadre dans leur pays. La position du Gouvernement du Liechtenstein est donc censée être le fruit de cette analyse.

Si le Comité consultatif note que les Parties disposent en la matière d'une marge d'appréciation afin de pouvoir prendre en compte les circonstances particulières qui existent dans leur pays, il observe aussi que cette marge d'appréciation doit s'exercer conformément aux principes généraux du droit international et aux principes fondamentaux énoncés à l'article 3. Il fait notamment valoir que la mise en œuvre de la Convention-cadre ne doit pas être source de distinctions arbitraires ou injustifiées.

Le Comité consultatif estime dès lors qu'il est de son devoir d'examiner le champ d'application personnel retenu pour la mise en œuvre de la Convention-cadre, afin de vérifier qu'aucune distinction arbitraire ou injustifiée n'a été faite.

Le Comité consultatif note avec satisfaction que la réponse écrite du gouvernement en date du 11 mai 2000 apporte quelques informations sur d'autres groupes que le gouvernement ne considère pas, à ce stade, comme protégés par la Convention-cadre. Le Comité consultatif est d'avis qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à ces groupes dans le champ d'application de la Convention-cadre en procédant article par article, et considère que les autorités du Liechtenstein devraient examiner cette question de concert avec les personnes concernées.

### **Propositions de conclusions et de recommandations concernant l'article 3**

Le Comité des Ministres *conclut* que, en ce qui concerne les personnes appartenant à un autre groupe ethnique, linguistique ou religieux autre que le groupe dominant, il serait possible d'envisager leur inclusion dans l'application de la Convention-cadre en procédant article par article. Il *recommande* aux autorités du Liechtenstein d'examiner cette question de concert avec les personnes concernées.

## **21. LITUANIE**

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

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

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

Le Comité consultatif note que l'article 37 de la Constitution lituanienne (du 25 octobre 1992) reconnaît aux citoyens appartenant aux « communautés ethniques » le droit de veiller à l'épanouissement de leur langue, de leur culture et de leurs traditions. La législation lituanienne en vigueur ne donne aucune définition juridique de la notion de « communauté ethnique » et ne fournit pas d'indications sur les groupes de personnes que la Lituanie considère comme couvertes par la protection offerte par la Convention-cadre. Le Comité consultatif remarque à cet égard que la terminologie utilisée officiellement pour désigner ces personnes n'est pas unifiée, d'autres termes comme « minorité ethnique », « nationalité », « minorité nationale » étant utilisés en alternance avec celui de « communauté ethnique » dans les lois ayant trait à la protection des minorités nationales.

Le Rapport étatique précise que cette situation reflète le choix des autorités lituaniennes de reconnaître automatiquement tout groupe linguistique ou ethnique comme une minorité nationale et d'accorder à ces groupes, dès lors, la protection à laquelle donne droit la Convention-cadre. Le Comité consultatif se félicite de l'approche ouverte et flexible choisie par la Lituanie en ce qui

concerne le champ d'application personnel de la Convention-cadre et observe que les autorités lituaniennes ont également pris soin d'y associer le plein respect du droit de l'individu, garanti par plusieurs dispositions législatives, d'être considéré ou pas comme appartenant à une minorité nationale.

Le Comité consultatif note qu'il ressort de l'examen de la législation qui régit la protection des minorités nationales que seuls les citoyens lituaniens peuvent être reconnus comme appartenant à une minorité nationale. Dans la mesure où, avec la loi sur la citoyenneté de 1989, la Lituanie a choisi « l'option zéro », une approche flexible qui a permis aux personnes ayant leur résidence permanente en Lituanie d'acquérir sur simple demande la citoyenneté lituanienne, le Comité consultatif estime que cette condition n'a eu, jusqu'à l'heure actuelle, qu'un impact limité sur l'étendue du champ d'application personnel de la Convention-cadre (voir également les commentaires figurant aux paragraphes 24 et 30).

Le Comité consultatif constate que le Rapport étatique indique l'existence de plus d'une centaine de « nationalités différentes », d'une importance numérique variable, auxquelles sont applicables les dispositions de la Convention-cadre, et précise que la majorité de ces personnes résident dans la partie orientale et du sud de la Lituanie, de même que, notamment, dans les villes de Vilnius, Klaipėda et Visaginas .

S'agissant du fondement juridique de la protection des personnes appartenant aux minorités nationales, le Comité consultatif note que l'article 45 de la Constitution, qui précise que les communautés ethniques de citoyens gèrent de façon indépendante leurs affaires culturelles nationales, leur éducation, leur œuvres de charité et leur assistance mutuelle, appelle aussi l'Etat à leur accorder son soutien. En dehors des dispositions constitutionnelles ci-dessus mentionnées, la protection des minorités nationales est régie par la loi sur les minorités nationales (adoptée en 1989, amendée le 29 janvier 1991, dont la validité a été étendue dans l'attente de l'adoption d'une version amendée ou même d'un nouveau projet), ainsi que par des dispositions spécifiques figurant dans d'autres lois, comme la loi sur l'éducation (du 25 juin 1991) ou la loi sur la langue d'Etat (du 31 janvier 1995, amendée en novembre 2001).

Le Comité consultatif note qu'en novembre 2002, un projet pour une nouvelle loi sur les minorités nationales faisait déjà l'objet de l'examen du Parlement. Le Comité consultatif note avec intérêt que ce projet propose une définition de la notion de « minorité nationale (ethnique) » ainsi que de celle de « personne appartenant à une minorité nationale » . Le Comité consultatif remarque aussi que les deux définitions accordent une place importante au choix subjectif de la personne quant à son appartenance à tel ou tel groupe ethnique, sans néanmoins lui associer les éléments objectifs qui sont indispensables pour fonder ce choix.

Le Comité consultatif note que ces définitions privilégient une approche individuelle plutôt que communautaire et n'introduisent aucune distinction liée à des facteurs comme la durée de résidence en Lituanie, les liens historiques avec l'Etat, l'implantation géographique. Le Comité consultatif constate qu'elles reflètent une approche souple, qui ne permet pas d'exclure *a priori* des personnes appartenant à des minorités nationales de la protection offerte par la Convention-cadre. A la lecture du projet de nouvelle loi, la question de savoir si les autorités comptent maintenir ou non la citoyenneté (qu'aucune des deux définitions ci-dessus mentionnées ne retient) comme condition pour l'octroi de cette protection, n'est pas clairement tranchée. Le Comité consultatif note en même temps qu'une nouvelle loi sur la citoyenneté (adoptée le 17 septembre 2002) est entrée en vigueur le 1er janvier 2003, plus restrictive que celle de 1989 et ayant suscité de vives critiques de la part des représentants des minorités nationales. Le Comité consultatif considère que les autorités devraient s'assurer, dans le processus d'examen et lors de l'adoption de la nouvelle loi sur les minorités

nationales, que cette situation n'entraînera pas de conséquences négatives sur le champ d'application personnel de la Convention-cadre (voir également les commentaires figurant au paragraphe 30). Le Comité consultatif souhaite en outre exprimer son regret de ne pas avoir pu obtenir suffisamment de clarifications sur la question de l'enregistrement de la nationalité (origine ethnique) des personnes dans les passeports et du lien entre cet enregistrement et la reconnaissance en tant que personne appartenant à une minorité nationale.

Le Comité consultatif tient à souligner que le projet de loi sur les minorités nationales semble ne pas réunir, à ce stade, le consensus de toutes les parties intéressées. Dans la mesure où certains droits garantis par la législation en vigueur, en particulier ceux liés à l'utilisation des langues minoritaires, ne se voient pas accorder la même protection dans le projet de nouvelle loi, les représentants de certaines minorités nationales ont fait connaître au Comité consultatif leur préférence pour le maintien de la législation en vigueur. Leur préférence s'explique d'autant plus que leurs tentatives d'obtenir l'amendement du projet, aussi bien à travers les consultations que par les biais de demandes écrites, n'ont pas abouti.

Néanmoins, les discussions au sujet du projet de loi sur les minorités nationales ne représentent qu'un volet du processus de révision de la législation pertinente. La loi sur l'éducation, ayant trait également à la protection des minorités nationales, fait aussi l'objet d'une révision. Afin d'éviter tout risque d'insécurité juridique et en vue de donner à la politique gouvernementale de protection des minorités nationales un cadre légal cohérent, le Comité consultatif encourage les autorités à s'assurer, avant l'adoption en forme définitive de ces lois, de la cohérence de leurs dispositions respectives et de la clarté de leur positionnement dans le système juridique lituanien, en particulier par rapport à la loi sur la langue d'Etat.

Le Comité consultatif note que les autorités lituaniennes n'ont pas fourni d'informations sur l'existence d'autres groupes linguistiques ou ethniques qu'elles ne considèrent pas, à ce stade, comme protégés par la Convention-cadre. Le Comité consultatif est d'avis qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à d'autres groupes, y compris les non-citoyens, dans le cas où ceux-ci exprimeraient un tel souhait, dans une application de la Convention-cadre article par article et estime que les autorités lituaniennes devraient examiner cette question en consultation avec les intéressés.

### **Concernant l'article 3**

Le Comité consultatif *constate* que la législation lituanienne en vigueur ne prévoit aucune définition de la notion de minorité nationale et que la Lituanie a choisi de reconnaître tout groupe linguistique ou ethnique de citoyens comme une minorité nationale. Le Comité consultatif *constate* en outre qu'un projet de nouvelle loi sur les minorités nationales est en préparation et qu'il ne résulte pas clairement de ce projet s'il est prévu que la citoyenneté reste une condition pour l'octroi de la protection de la Convention-cadre. Le Comité consultatif *constate* qu'il serait possible d'envisager l'inclusion de personnes appartenant à d'autres groupes dans l'application de la Convention-cadre, article par article, dans le cas où celles-ci exprimeraient un tel souhait et *considère* que la Lituanie devrait examiner la question en consultation avec les intéressés.

Le Comité consultatif *constate* que des projets de lois importants pour la protection des minorités nationales sont en cours d'examen et que les changements envisagés ne réunissent pas le consensus de tous les intéressés. Le Comité consultatif *considère* essentiel de s'assurer, avant l'adoption de la nouvelle législation, de la cohérence des différentes normes pertinentes pour les minorités nationales ainsi que de la clarté de leur statut juridique, en particulier par rapport à la loi sur la langue d'Etat.

## 22. MALTE

Le Comité consultatif souligne qu'en l'absence de définition dans le texte lui-même, les Parties doivent déterminer le champ d'application personnel qu'il convient de conférer à la Convention-cadre dans leur pays. La position du Gouvernement maltais est donc censée être le fruit de cette analyse.

Si le Comité consultatif note que les Parties disposent en la matière d'une marge d'appréciation afin de pouvoir prendre en compte les circonstances particulières qui existent dans leur pays, il observe aussi que cette marge d'appréciation doit s'exercer conformément aux principes généraux du droit international et aux principes fondamentaux énoncés à l'article 3. Il fait notamment valoir que la mise en œuvre de la Convention-cadre ne doit pas être source de distinctions arbitraires ou injustifiées.

Le Comité consultatif estime dès lors qu'il est de son devoir d'examiner le champ d'application personnel retenu pour la mise en œuvre de la Convention-cadre, afin de vérifier qu'aucune distinction arbitraire ou injustifiée n'a été faite.

Comme indiqué ci-dessus, le rapport et la réponse écrite communiqués par les autorités maltaises ne sont pas complets. Aussi le Comité consultatif espère-t-il que les autorités maltaises fourniront des statistiques détaillées sur la composition de la population, y compris étrangère, comme le prévoit le schéma pour les rapports étatiques adopté par le Comité des Ministres le 30 septembre 1998. Il espère également que des informations seront apportées sur la situation de fait des groupes religieux et sur la situation, tant dans la loi que dans les faits, de groupes tels que les étrangers résidant à Malte.

Faute de telles informations et compte tenu des informations limitées obtenues par d'autres sources, le Comité consultatif n'est pas en mesure d'évaluer la déclaration des autorités maltaises selon laquelle il n'existe aucune minorité nationale, au sens de la Convention-cadre, sur le territoire de Malte. Le Comité consultatif estime que, pour ce qui concerne les personnes appartenant à un groupe ethnique, linguistique ou religieux autre que le groupe dominant, on pourrait envisager de les inclure dans le champ d'application de la Convention-cadre, article par article. Le Comité est d'avis que les autorités maltaises devraient étudier cette possibilité en concertation avec les personnes concernées.

### **Proposition de conclusions et de recommandations concernant l'article 3**

Le Comité des Ministres *conclut* que, pour ce qui concerne les personnes appartenant à un groupe ethnique, linguistique ou religieux autre que le groupe dominant, on pourrait envisager de les inclure dans le champ d'application de la Convention-cadre, article par article. Il *recommande* aux autorités maltaises d'étudier cette possibilité en concertation avec les personnes concernées et de fournir des chiffres précis sur la composition de la population, y compris les non-ressortissants. Il *recommande* aux autorités maltaises de fournir des informations sur la situation de fait des groupes religieux et sur la situation, tant dans la loi que dans les faits, de groupes tels que les étrangers résidant à Malte.

## 23. MOLDOVA

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

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

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

Le Comité consultatif constate que le droit pour toute personne appartenant à une minorité nationale de choisir librement d'être traitée ou de ne pas être traitée comme telle est garanti par la législation moldave, plus précisément par la Loi sur les droits des personnes appartenant aux minorités nationales et de leurs associations (la loi n° 382 du 28 août 2001, entrée en vigueur le 4 septembre 2001, ci-après : la Loi sur les personnes appartenant aux minorités nationales).

Le Comité consultatif se félicite de l'adoption de cette loi par le Parlement moldave et prend note de la définition de l'expression « minorité nationale » qu'elle contient: "par personnes appartenant aux minorités nationales on entend les personnes ayant leur domicile sur le territoire de la République de Moldova, qui en sont les citoyens, qui ont des particularités ethniques, culturelles, linguistiques et religieuses par lesquelles elles se distinguent de la majorité de la population - les Moldaves - et qui se considèrent comme étant d'une origine ethnique différente". Le Comité consultatif constate que la loi ne fournit aucune liste des minorités nationales reconnues officiellement, laissant implicitement entendre que toutes les personnes répondant aux critères regroupés dans la définition précitée en font partie. Dans la loi sont mentionnées uniquement, à titre d'exemple et de manière non exhaustive, les langues des minorités nationales numériquement les plus importantes.

Le Rapport étatique précise, en se fondant sur les statistiques officielles fondées sur le recensement de 1989, que les minorités nationales représentent environ 35,5% de la population moldave, et énumère, de façon non-exhaustive, les minorités nationales les plus importantes numériquement: les Ukrainiens - 13,8%; les Russes - 13%; les Gagaouzes - 3,5%; les Bulgares - 2%; les Juifs - 1%; les Biélorusses - 0,5%; les Rom - 0,3%; les Allemands - 0,2%; les Polonais - 0,1%.

Le Comité consultatif apprécie le fait que les autorités moldaves aient souhaité, à travers l'adoption de cette loi, compléter le cadre juridique nécessaire à la protection des minorités nationales, qui repose désormais, comme il est précisé à l'article 3 de la loi, sur "la Constitution de la République de Moldova, la présente loi, d'autres actes législatifs, ainsi que les traités et les accords internationaux auxquels la République de Moldova est partie".

Le Comité consultatif prend note qu'il s'agit d'une loi organique, qui appelle, en vue de sa mise en oeuvre effective, l'adoption subséquente d'autres textes normatifs ainsi qu'à l'harmonisation de la législation en vigueur avec ses propres dispositions. Le Comité consultatif estime que les autorités devraient déployer tous les efforts nécessaires afin que les changements législatifs requis par la loi précitée (qui indique à cet effet un délai de 3 mois, arrivé à échéance le 4 décembre 2001) soient pris sans tarder. A terme, le Comité consultatif estime que les autorités devraient veiller à ce que l'ensemble des dispositions juridiques ainsi constitué soit effectivement mis en application, en consultation et en coopération avec les personnes concernées.

Le Comité consultatif constate que plusieurs dispositions de la loi portent sur l'utilisation, la protection et la promotion des langues minoritaires. Le Comité consultatif note que ces dispositions accordent à la langue russe un statut privilégié en comparaison avec d'autres langues minoritaires et prévoient un engagement substantiel de l'Etat en ce qui concerne son apprentissage et son utilisation. Le Comité consultatif encourage les autorités moldaves à veiller à ce qu'une attention appropriée soit accordée aux besoins des personnes appartenant à toutes les minorités nationales vivant sur le territoire de la Moldova, à travers des politiques et mesures d'application de la législation pertinente conformes à la Convention-cadre.

S'agissant du droit d'une personne appartenant à une minorité nationale de choisir librement d'être traitée ou de ne pas être traitée comme telle, le Comité consultatif est d'avis qu'un recensement constitue une bonne occasion pour permettre aux personnes d'exprimer leur identité. Le Comité consultatif note que le dernier recensement a été organisé en Moldova en 1989. Un nouveau recensement fut initialement prévu en 1999, puis en avril 2001, mais fut reporté à chaque fois faute de ressources. Au vu de cette situation, le Comité consultatif estime que les autorités moldaves devraient organiser dès que possible un nouveau recensement de la population, afin d'obtenir une image à jour de la composition de la population moldave, et devraient encourager les personnes appartenant à des minorités nationales à faire usage de la possibilité de déclarer leur affiliation (voir également les commentaires relatifs à l'article 4 ci-après).

Le Comité consultatif note que les autorités moldaves n'ont pas fourni d'informations sur l'existence d'autres groupes linguistiques ou ethniques que le gouvernement ne considère pas, à ce stade, comme protégés par la Convention-cadre. Le Comité consultatif est d'avis qu'il serait possible d'envisager l'inclusion, le cas échéant, des personnes appartenant à de tels groupes dans une application article par article de la Convention-cadre. Il estime que les autorités moldaves devraient examiner cette question en consultation avec les personnes concernées.

### **Concernant l'article 3**

Le Comité consultatif *constate* que la loi organique sur les droits des personnes appartenant aux minorités nationales et de leurs associations (la loi n° 382 du 28 août 2001, entrée en vigueur le 4 septembre 2001) appelle, en vue de sa mise en oeuvre, l'adoption d'autres textes normatifs et la mise en conformité de la législation en vigueur avec ses propres dispositions. Il *considère* que les autorités doivent déployer tous les efforts nécessaires afin que ces changements législatifs soient effectués sans retard, en consultation avec les intéressés.

Le Comité consultatif *constate* que la loi précitée prévoit un engagement important de l'Etat par rapport à la langue russe. Le Comité consultatif *considère* que, dans sa mise en oeuvre, les autorités devraient s'assurer, à travers des consultations avec les intéressés, qu'une attention appropriée sera accordée aux besoins des personnes appartenant à toutes les minorités nationales vivant en Moldova.

Le Comité consultatif *constate* que le dernier recensement a été organisé en Moldova en 1989 et que le nouveau recensement a été reporté à plusieurs reprises. Le Comité consultatif *considère* que les autorités moldaves devraient organiser dès que possible un nouveau recensement de la population et, dans ce contexte, encourager les personnes appartenant à des minorités nationales à faire usage de la possibilité de déclarer leur affiliation.

## 24. MONTENEGRO

### Champ d'application personnel

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

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

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

Le Comité consultatif constate que la nouvelle Constitution du Monténégro sanctionne le principe d'un État de citoyens et son préambule fait référence aux citoyens, au peuple et aux minorités nationales sans établir de distinction de type hiérarchique. S'agissant du sens à donner à l'expression "minorités nationales", le Comité consultatif renvoie, en l'absence d'une définition dans la Constitution, à l'article 2 de la Loi de 2006 sur les droits et libertés des minorités (ci-après désignée : Loi sur les minorités), qui donne de l'expression « minorité nationale » la définition suivante :

*“Aux fins de la présente loi, le terme “minorité” s’entend de tout groupe de citoyens de la République moins nombreux que le reste de la population majoritaire, dont les membres présentent des caractéristiques ethniques, religieuses ou linguistiques communes différentes de celles du reste de la population, sont historiquement liés à la République et sont mus par la volonté de s’exprimer et de préserver leur identité nationale, ethnique, culturelle, linguistique et religieuse”.*

Le Comité consultatif déplore que la définition susvisée contienne une condition de citoyenneté. Une telle définition va à l'encontre des recommandations faites par le Comité consultatif dans son premier Avis sur ce qui était alors la Serbie-Monténégro ainsi que des commentaires formulés par des experts du Conseil de l'Europe, y compris la Commission de Venise, au cours du processus d'élaboration de la loi.

Comme il a déjà été expliqué dans ces deux contextes, il est inapproprié d'utiliser une condition de citoyenneté dans une disposition générale ayant trait au champ d'application des droits des minorités, car ces droits sont des droits de l'homme et non des droits des citoyens. En outre, lorsque de nouvelles entités font leur apparition au lendemain de la désintégration d'États pluriethniques plus larges, une condition de citoyenneté ne peut qu'avoir un impact négatif sur les personnes dont le statut juridique n'est pas clair, comme par exemple les Roms, qui ont du mal à obtenir une confirmation de leur citoyenneté, notamment parce qu'ils ne disposent pas de documents d'identité. Compte tenu de la situation existante au Monténégro, il est donc particulièrement inopportun d'inclure une telle condition (voir commentaires à ce sujet dans la partie consacrée à l'article 4 plus loin).

Au vu de ce qui précède, le Comité consultatif considère que le Monténégro devrait faire en sorte que l'harmonisation prévue de la Loi de 2006 sur les minorités avec la Constitution opère la suppression de la condition de citoyenneté incluse à l'article 2 de ladite Loi et réserve l'application de cette condition aux seules dispositions où elle est pertinente, telles que celles qui concernent les droits électoraux au niveau national.

### **Le recensement et le droit à l'auto-identification**

Le Comité consultatif prend note des résultats du recensement de 2003 qui ont été publiés progressivement à partir de septembre 2004. Il se félicite de ce que ce recensement s'est appuyé sur un cadre juridique solide, mais déplore que, dans la pratique, un certain nombre de carences, concernant tant la conduite générale des opérations de recensement que l'analyse des résultats, aient été signalées, y compris par les autorités elles-mêmes. Certaines de ces carences tiennent au fait que la population en général, et les minorités nationales en particulier, n'aient pas été suffisamment sensibilisées à l'importance du recensement. Par ailleurs, comme indiqué dans le rapport étatique, il est apparu que lors de l'enregistrement et le traitement des doubles réponses (par exemple, Bosniaque/Musulman, Monténégrin/Serbe, etc.) à la question sur la "nationalité" (l'origine ethnique), seule la première partie de la réponse ait été prise en compte par les agents recenseurs. Les personnes concernées n'auraient pas été systématiquement informées de cette pratique.

Le Comité consultatif n'ignore pas que ce recensement a été effectué à l'époque de l'Union d'États de Serbie-Monténégro, dans un contexte politique marqué par une relative confusion quant au statut futur du Monténégro. Une telle situation a pu avoir un impact sur l'auto-identification en tant que Serbe ou Monténégrin. De surcroît, le Comité consultatif reconnaît qu'il est difficile de traduire sous forme de données statistiques la complexité de la composition ethnique d'un pays où les mariages interethniques sont nombreux et où l'auto-identification a évolué au gré du contexte politique du moment. Il relève, par exemple, s'agissant des communautés bosniaques/musulmanes, que si certaines personnes s'identifient strictement à l'une ou à l'autre, d'autres estiment qu'il ne faut pas accorder trop d'importance à cette différence. Le Comité consultatif considère que, quelle que soit la position des uns et des autres, il est indispensable de respecter pleinement les principes de l'article 3 de la Convention-cadre.

### **Concernant l'article 3**

Le Comité consultatif *constate* que la définition des minorités nationales contenue dans la loi de 2006 sur les minorités comporte une condition de citoyenneté et *considère* que les autorités doivent retirer cette condition de ladite définition générale et ne limiter son application qu'aux dispositions pour lesquelles elle est pertinente, telles que celles qui concernent les droits électoraux au niveau national.

Le Comité consultatif *constate* qu'au Monténégro les identités de certaines minorités ont fluctué dans le temps et que le manque de clarté concernant le futur statut du Monténégro au moment où le recensement national a été effectué a peut-être eu une incidence sur la manière dont certaines minorités nationales se sont identifiées. Le Comité consultatif *considère* que les autorités doivent veiller à ce que le principe d'auto-identification avec une minorité nationale soit dûment respecté, quelle que soit la position adoptée par les personnes concernées.

## 25. PAYS-BAS

### Champ d'application personnel

Comme indiqué ci-dessus, le Comité consultatif note que, selon les autorités néerlandaises, la Convention-cadre s'applique uniquement aux Frisons. Cette position a été officialisée dans la déclaration qu'elles ont faite lors de la ratification. Le Comité consultatif souligne qu'en l'absence d'une définition dans la Convention-cadre elle-même, les États parties doivent s'interroger sur le champ d'application personnel qu'ils donneront à cet instrument dans leur pays. La position des autorités néerlandaises est donc jugée résulter de cet examen.

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

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

Le Comité consultatif note que, dans le rapport étatique, les autorités néerlandaises indiquent que le gouvernement, en concertation avec le parlement, ont convenu d'une définition des minorités nationales. Cette définition englobe les groupes de citoyens qui résident traditionnellement au sein du territoire de l'Etat et qui vivent dans leurs zones d'habitation traditionnelles/ancestrales, mais qui diffèrent de la population majoritaire par leur propre langue, culture et histoire, c'est-à-dire possèdent une identité à eux et souhaitent la préserver. De surcroît, les autorités néerlandaises expliquent qu'aux Pays-Bas, seuls les Frisons satisfont à ces critères et sont donc considérés bénéficiaires de la protection de la Convention-cadre. Le Comité consultatif note que cette approche n'est pas inscrite dans la législation néerlandaise.

Le Comité consultatif regrette que cette définition contienne une dimension territoriale qui, dans la pratique, risque de mener à l'exclusion de certains groupes. En particulier, il évoque la présence historique des groupes roms et sintis aux Pays-Bas. Sans compter que, malgré une certaine diversité au sein de ces groupes, Roms et Sintis semblent animés d'un commun désir de préserver ensemble ce qui constitue leur identité commune, notamment leur culture, leurs traditions et leur langue, et ont manifesté un intérêt à bénéficier de la protection de la Convention-cadre. Néanmoins, le Comité consultatif note que les personnes appartenant à ces groupes résident dans différentes régions des Pays-Bas et, par conséquent, ne vivent pas nécessairement dans une zone d'implantation traditionnelle. Les critères territoriaux les excluent donc a priori de la protection prévue par la Convention-cadre.

De ce point de vue, le Comité consultatif est vivement préoccupé par le fait que la dispersion territoriale de certains groupes devienne une raison de les priver entièrement de la protection de la Convention-cadre. Il rappelle que seules certaines dispositions de la Convention-cadre contiennent une dimension territoriale. Ces dispositions concernent l'usage des langues minoritaires en rapport avec l'administration locale, avec des indications topographiques et avec l'enseignement; domaines où, précisément, les Roms et les Sintis bénéficient déjà d'un certain niveau de protection dans le cadre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires depuis que les Pays-Bas a déclaré en appliquer les principes au romani. Pourtant, la plupart des dispositions de la Convention-cadre - par exemple, interdiction de discrimination, principes d'égalité pleine et effective, nécessité de promouvoir la tolérance ainsi que le droit de participer à la vie publique, sociale et économique - n'impliquent pas que les minorités concernées vivent dans leurs zone d'implantation traditionnelle. Avec l'exclusion *a priori* des Roms et des Sintis du champ d'application de la Convention-cadre, ces personnes se voient finalement privées de la protection des dispositions de la Convention-cadre qui contribuent à atteindre l'égalité. Le Comité consultatif considère qu'une telle approche n'est pas compatible avec la Convention-cadre.

Un autre aspect des critères choisis par les autorités néerlandaises pose problème: l'inclusion d'un critère de citoyenneté pour accéder à la protection de la Convention-cadre. Selon le Comité consultatif, ce type de critères ne s'accorde pas avec les efforts aujourd'hui déployés pour développer une approche plus nuancée dans l'utilisation des critères de citoyenneté pour la protection des minorités nationales. Le Comité consultatif estime que, même si l'obligation de citoyenneté se justifie dans des domaines tels que les droits électoraux au niveau national, l'application générale de ce critère n'en demeure pas moins problématique s'agissant de garanties associées à d'autres domaines importants couverts par la Convention-cadre (non-discrimination et égalité, par exemple).

Le Comité consultatif note que, tout en adoptant la position ci-dessus décrite à propos du champ d'application de la Convention-cadre, les autorités néerlandaises reconnaissent la pertinence de l'article 6 pour d'autres groupes, et a mentionné quelques informations, bien que limitées, sur les mesures prises pour remédier à la situation des Roms. Tout en saluant cette approche plus souple s'agissant du champ d'application personnel en matière de racisme (voir, ci-après, l'article 6), le Comité consultatif estime que les autorités doivent revoir leur position de principe eu égard au champ d'application de la Convention-cadre et permettre l'application des dispositions pertinentes de ce traité aux personnes qui en ont besoin. Aussi le Comité recommande-t-il aux autorités d'instaurer sans attendre un dialogue institutionnalisé avec les personnes appartenant aux minorités rom et sinti (ainsi que, le cas échéant, d'autres groupes) qui ont exprimé le souhait de bénéficier de la protection de la Convention-cadre, afin d'examiner leurs besoins et leur possible inclusion dans le champ d'application de la Convention-cadre.

#### **Collecte de données personnelles et liberté d'auto-identification à une minorité**

Le Comité consultatif note que les Pays-Bas ne collectent pas d'informations sur l'appartenance ethnique des personnes par le biais de recensements de population, mais s'appuient sur la comparaison de données déjà existantes figurant dans des registres administratifs au niveau municipal et sur d'autres enquêtes (enquêtes par sondage auprès des ménages, par exemple). À partir de ces données, l'office *néerlandais des statistiques* (CBS) a mis en place une classification fondée sur le pays de naissance des personnes. Les informations sont divisées en deux catégories: *allochtoon* (personne d'origine étrangère) et *autochtoon* (natif). La catégorie des personnes d'origine étrangère comprend les individus possédant au moins un parent né à l'étranger. Le Comité consultatif note que parmi ces personnes peuvent aussi se trouver des citoyens néerlandais. À l'intérieur de ce groupe, une autre distinction est opérée selon que le pays de naissance est

occidental ou non. Le Comité consultatif note que ce type de classification n'est pas fondé sur l'auto-identification de la personne concernée (voir également le paragraphe 52 à l'article 6).

Le Comité consultatif note que, selon l'article 16 de la loi de 1999 sur la protection des données personnelles, le traitement de données personnelles concernant la religion ou la philosophie de vie, la race, les convictions politiques, la santé et la vie sexuelle d'une personne, ou concernant l'affiliation à un syndicat, de même que celles concernant le comportement criminel d'un individu, est interdit. Les exceptions à cette interdiction sont soumises à des conditions très strictes: ces données ne peuvent être compilées et utilisées que par des institutions qui en ont reçu l'autorisation expresse par la loi ou par la personne concernée. Le Comité consultatif note aussi que l'article 18 de ladite loi prévoit des dispenses dans les cas où ce type de données doit servir des mesures positives, sous deux conditions: d'une part, qu'elles soient indispensables à l'objectif recherché et, d'autre part, qu'elles concernent uniquement des critères permettant de déterminer objectivement si la personne appartient à un groupe minoritaire et qu'elle n'a émis aucune objection par écrit (voir aussi les observations du Comité consultatif à l'article 6).

Le Comité consultatif note que des études ont été publiées concernant la maîtrise de la langue frisonne. À cet égard, les informations les plus récentes à la disposition du Comité consultatif proviennent d'une étude, publiée en 1994, menée par la *Fryske Akademy* auprès d'un échantillon représentatif de la population de la Frise sur la compétence, l'usage, l'attitude et l'identité linguistiques. Il en ressort que le frison tient une position relativement stable entre 1967 et 1994: 94,3 % des habitants de la Frise comprennent le frison (97,2 % en 1967), 74 % le parlent (84,9 % en 1967), 64,5 % le lisent (68,9 % en 1967) et 17 % l'écrivent (11,5 % en 1967). Malgré l'intérêt de ces données, le Comité consultatif estime que les études sur cette question méritent d'être approfondies, notamment en ventilant les données par classe d'âge, sexe et lieu. En outre, le Comité consultatif note que certains représentants frisons ont manifesté le souhait de collecter des données sur l'appartenance des personnes en tant que Frisons. Il estime que ce point est à examiner avec les personnes intéressées par cette collecte de données en vue de mener une étude sur l'appartenance ethnique des personnes vivant en Frise.

### **Concernant l'Article 3**

Le Comité consultatif *estime* que la position adoptée par les autorités au sujet du champ d'application personnel de la Convention-cadre débouche, dans la pratique, sur l'exclusion de certains groupes, notamment les Roms et les Sintis. Il *considère* que les Pays-Bas devraient reconsidérer leur approche du champ d'application de la Convention-cadre. Dans ce contexte, un dialogue institutionnalisé avec les groupes concernés devrait être engagé.

Le Comité consultatif *constate* que les Pays-Bas ne rassemblent pas d'informations sur l'appartenance ethnique des personnes à travers les recensements ; même si elles ne reposent pas sur l'auto-identification des personnes concernées, des informations sur la composition ethnique de la population sont cependant disponibles en recoupant les informations qui figurent dans divers registres administratifs. Il *constate* que des représentants frisons se sont déclarés intéressés par la collecte de données sur l'appartenance des personnes en tant que Frisons et *considère* que ce point devrait être examiné plus avant avec les partisans de la collecte de données de ce type.

## 26. NORVEGE

Le Comité consultatif note que, lorsqu'elle a ratifié la Convention-cadre, la Norvège n'a fait aucune déclaration quant aux groupes qu'elle considère comme visés par l'application de ce traité, et il note également que l'expression « minorité nationale » n'est pas définie par la législation norvégienne. Toutefois, les autorités concluent dans le Rapport étatique que les Juifs, les Kvens, les Romanichels, les Rom et les Skogfinns relèvent du champ d'application de la Convention-cadre et que les Sâmes forment également une minorité nationale « au sens du droit international ».

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

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

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

A la lumière des principes énoncés ci-dessus, le Comité consultatif note que des questions particulières se posent s'agissant de la position des Sâmes sous l'angle de la Convention-cadre. Ceci est dû au fait que le Parlement sâme a adopté le point de vue selon lequel la politique du gouvernement à l'égard des minorités nationales ne devrait pas s'appliquer aux Sâmes. C'est pourquoi le gouvernement, plutôt que de traiter dans le détail la question de la protection des Sâmes dans son Rapport étatique, y a simplement annexé les rapports qu'il a précédemment soumis sur la mise en œuvre de la Convention n°169 de l'OIT sur les populations autochtones et tribales dans les pays indépendants. Le Comité consultatif part de l'idée que les autorités ont tenu compte du point de vue du Parlement sâme dans la formulation de leur approche. Cependant, le Comité consultatif rappelle que la reconnaissance d'un groupe de personnes en tant que peuple autochtone n'empêche pas que les personnes appartenant à ce groupe bénéficient de la protection de la Convention-cadre. De surcroît, le Comité consultatif souligne que l'applicabilité de la Convention-cadre ne dépend pas nécessairement du fait que les autorités emploient l'expression « minorité nationale » en droit interne et en pratique pour décrire le groupe concerné. Dans ce contexte, le Comité consultatif considère que la protection de la Convention-cadre doit pouvoir être accordée aux Sâmes dans l'éventualité où des personnes appartenant à ce peuple autochtone souhaiteraient s'en prévaloir. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre leur dialogue avec le Parlement sâme et les autres personnes concernées par cette question, en vue d'assurer que la Convention-cadre et les traités conçus pour protéger les peuples autochtones ne sont pas interprétés comme constituant des régimes s'excluant mutuellement et que les Sâmes peuvent continuer de se prévaloir sur un large éventail de normes internationales (voir aussi les commentaires afférents au paragraphe 9 du présent avis).

Le Comité consultatif constate l'existence en Norvège d'autres groupes ethniques et linguistiques que le gouvernement ne considère pas à ce stade comme étant protégés par la Convention-cadre. Le Comité consultatif est d'avis qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à ces groupes, y compris les non-citoyens le cas échéant, dans l'application de la Convention-cadre article par article, et estime que les autorités norvégiennes devraient examiner cette question en consultation avec les intéressés. A ce propos, le Comité consultatif note avec satisfaction que le gouvernement considère que les non-citoyens appartenant aux minorités nationales énumérées ci-dessus au paragraphe 13 peuvent bénéficier des mesures générales destinées à les protéger.

### Concernant l'article 3

Le Comité consultatif *constate* que le Parlement sâme a adopté le point de vue selon lequel la politique du gouvernement à l'égard des minorités nationales ne devrait pas s'appliquer aux Sâmes alors que le gouvernement, tout en les reconnaissant en tant que peuple autochtone, considère aussi les Sâmes comme une minorité nationale selon les termes du droit international. Le Comité consultatif *considère* que la protection de la Convention-cadre doit pouvoir être accordée aux Sâmes si des personnes appartenant à ce peuple autochtone souhaitent s'en prévaloir et encourage les autorités à poursuivre le dialogue avec le Parlement sâme et les autres personnes concernées par cette question, en vue de s'assurer que la Convention-cadre et les traités conçus pour les peuples autochtones ne sont pas interprétés comme des régimes inconciliables.

Le Comité consultatif *constate* qu'il serait possible d'envisager, le cas échéant, l'inclusion de personnes appartenant à d'autres groupes dans l'application article par article de la Convention-cadre et *considère* que la Norvège devrait étudier cette question avec les intéressés.

## 27. POLOGNE

Le Comité consultatif note que la Pologne a formulé, au moment du dépôt de l'instrument de ratification de la Convention-cadre, deux déclarations. La première a la teneur suivante : « Prenant en considération le fait que la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ne contient pas de définition de la notion de minorités nationales, la République de Pologne déclare qu'elle comprend sous ce terme les minorités nationales résidant sur le territoire de la République de Pologne et de nationalité polonaise ». La seconde déclaration porte spécifiquement sur l'article 18 et a la teneur suivante : « la République de Pologne mettra également en œuvre la Convention-cadre conformément à l'article 18 en concluant des accords internationaux comme mentionnés dans cet article, dont le but est de protéger les minorités nationales en Pologne et les minorités ou groupes de polonais dans les autres états ».

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

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

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

Dans le Rapport étatique, les autorités polonaises ont indiqué que 13 minorités nationales résidaient en Pologne, totalisant environ 1 million d'individus, ce qui représente 2% à 3% de la population totale. Elles ont ajouté que les Kaszubs ne constituaient ni une minorité nationale, ni une minorité ethnique, mais un groupe de locuteurs utilisant une langue régionale. Les autorités sont néanmoins d'avis que les dispositions de la Convention-cadre concernant les droits linguistiques peuvent s'appliquer *mutadis mutandis* aux Kaszubs. Le Comité consultatif se félicite de cette approche dans la mesure où elle paraît compatible avec le désir des personnes concernées et considère qu'il est important que les autorités prennent en compte, outre l'aspect strictement linguistique, la dimension culturelle kaszub dans son ensemble dans le développement de politiques et de mesures en faveur de ce groupe.

Tant les termes minorité « nationale » que minorité « ethnique » sont utilisés dans l'ordre juridique polonais. Le projet de loi sur les minorités nationales et ethniques contient une liste des minorités nationales et ethniques énonçant les 13 groupes mentionnés dans la note de bas de page 3 ci-dessus, ainsi que les Kaszubs. Si le Comité consultatif note avec satisfaction que tant les minorités « nationales » que les minorités « ethniques » au sens où l'entend le droit polonais peuvent bénéficier de la protection offerte par la Convention-cadre, il a la ferme conviction qu'il ne devrait pas y avoir de différences de traitement injustifiées entre ces deux catégories.

En réponse au questionnaire du Comité consultatif, les autorités ont précisé que la législation ne prévoyait pas de procédure spécifique relative à la reconnaissance d'un groupe comme minorité nationale. Le Comité consultatif note cependant que certaines autorités polonaises semblent utiliser la procédure d'enregistrement de la loi sur les associations comme un moyen permettant de déterminer si un groupe peut ou non être considéré comme une minorité nationale et encourage le gouvernement polonais à examiner si cette pratique est la plus appropriée.

Le Comité consultatif note avec satisfaction que, en ce qui concerne les Lemks, les autorités ont, depuis quelques années, pris soin de respecter davantage l'identité des personnes appartenant à cette minorité, en particulier en prenant soin de les désigner comme tels. Les Lemks ayant été par le passé systématiquement assimilés aux Ukrainiens, il est en effet particulièrement important que la voix de nombre de leurs représentants, demandant que soient reconnus les éléments particuliers de leur identité, soit entendue.

Les représentants de la minorité russe habitant la province (*voivodship*) de Podlaskie ont indiqué qu'ils étaient parfois, contre leur gré, désignés de façon collective comme des « Polonais orthodoxes », ou encore des « Polonais du vieux rite ». Les membres de certaines autorités locales de cette province semblent eux-mêmes parfois utiliser de telles expressions pour désigner les personnes appartenant à la minorité russe. Compte tenu de la vive opposition à ces expressions de la part de nombreux intéressés, le Comité consultatif prie instamment les autorités de s'abstenir d'utiliser à l'avenir de telles expressions pour désigner les personnes appartenant à la minorité russe.

Pour la première fois depuis plusieurs décennies, le recensement effectué en 2002 comportait une question relative à l'origine ethnique (« nationalité ») et une autre relative à la langue utilisée à la maison. Il apparaît que, en vertu de l'article 8, paragraphe 1 de la loi sur le recensement général de la population et des ménages, la réponse à ces deux questions était obligatoire. Tout en

reconnaissant la nécessité de disposer de données de qualité dans ce domaine, le Comité consultatif considère que le droit de ne pas être traité comme une personne appartenant à une minorité s'étend également au recensement et qu'une réponse obligatoire à une question sur l'origine ethnique ou à une question sur la langue utilisée n'est pas compatible avec ce principe.

Le Comité consultatif estime qu'il est essentiel de protéger dûment les données résultant du recensement et, d'une manière générale, de traiter les données sur l'origine ethnique de telle sorte que les sujets des données ne soient pas identifiables, eu égard au principe énoncé dans la Recommandation n°97 (18) du Comité des Ministres sur la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques. A cet égard, le Comité consultatif se félicite des assurances données par le gouvernement selon lesquelles toutes les données individuelles et personnelles collectées sont considérées comme confidentielles et font l'objet d'une protection spéciale au titre la loi sur les statistiques publiques qui protège les données.

Les représentants de plusieurs minorités, de même que des informations émanant de différentes sources, font état d'irrégularités commises lors de la conduite du dernier recensement. Certains recenseurs auraient ainsi omis de poser les questions relatives à l'affiliation nationale et à la langue utilisée, dans certains cas répondu d'office à ces questions par « polonaise », mis en doute les réponses données par certaines personnes, ou encore inscrit la réponse à ces questions au crayon à papier. Les gouvernement reconnaît que de tels incidents ayant un caractère isolé se sont produits, mais affirme que les énumérateurs concernés ont été immédiatement sanctionnés et que les erreurs identifiées ont été rectifiées. Le Médiateur est intervenu deux fois auprès du Commissaire général du recensement : une première fois pour rapporter les craintes des minorités que les résultats du recensement ne reflètent pas leur importance numérique réelle et une seconde fois pour attirer son attention sur certaines irrégularités commises par les recenseurs pouvant affecter la crédibilité du recensement.

Au vu de ces éléments qui laissent planer certains doutes sur la fiabilité des résultats du dernier recensement quant au nombre de personnes ayant déclaré appartenir aux minorités nationales, ainsi que celles ayant déclaré utiliser la langue Kaszub , le Comité consultatif considère que les autorités devraient interpréter ces résultats avec prudence, en particulier pour développer des politiques et des mesures et pour allouer des subventions aux minorités nationales. La prudence s'impose d'autant plus que les résultats du dernier recensement général, rendus publics après la présentation du Rapport étatique, laissent apparaître une diminution drastique du nombre de personnes appartenant aux minorités nationales et qu'un pourcentage non négligeable de personnes n'ont pas déclaré d'affiliation ethnique malgré la caractère obligatoire de cette question. Cette diminution se vérifie non seulement par rapport aux estimations avancées par les représentants des minorités, mais aussi par rapport aux estimations avancées par les autorités dans le Rapport étatique, estimations souvent trois à quatre fois supérieures aux chiffres résultant du recensement. Le Comité consultatif est en effet préoccupé par le fait qu'un décalage si important peut sérieusement restreindre la capacité de l'Etat de concevoir, de mettre en œuvre et d'assurer le suivi de mesures garantissant l'égalité pleine et effective des personnes appartenant aux minorités nationales. Il est donc important que les autorités gardent ce décalage à l'esprit lorsqu'elles discutent de politiques et d'autres mesures avec les représentants des minorités nationales.

Il ressort également des résultats du dernier recensement que de très nombreuses personnes ont indiqué « silésienne » en réponse à la question relative à l'affiliation nationale, leur nombre totalisant même un chiffre supérieur à chacune des 13 minorités nationales, ainsi qu'à celui des Kaszubs. Les autorités polonaises considèrent que les Silésiens ne sauraient être traités comme une minorité nationale ni protégés par la Convention-cadre. Quelle que soit l'approche finalement retenue, le Comité consultatif encourage les autorités polonaises à poursuivre leur dialogue avec les

Silésiens sur cette question et à s'assurer que les personnes se réclamant du groupe des Silésiens puissent exprimer leur identité (voir également les commentaires relatifs à l'article 7 ci-après).

Outre le groupe des Silésiens, le Comité consultatif constate l'existence en Pologne d'autres groupes ethniques et linguistiques que le gouvernement ne considère pas, à ce stade, comme étant protégés par la Convention-cadre. Le Comité consultatif est d'avis qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à ces groupes, y compris les non-citoyens le cas échéant, dans l'application de la Convention-cadre article par article, et estime que les autorités polonaises devraient examiner cette question en consultation avec les intéressés.

### **Concernant l'article 3**

Le Comité consultatif *constate* qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à d'autres groupes, y compris les non citoyens le cas échéant, dans l'application de la Convention-cadre article par article et *considère* que les autorités polonaises devraient examiner cette question en consultation avec les intéressés.

Le Comité consultatif *constate* que le recensement effectué en 2002 comportait une question relative à l'origine ethnique ("nationalité") du recensé et une autre relative à la langue utilisée à la maison auxquelles il fallait obligatoirement répondre. Tout en reconnaissant la nécessité de recueillir des données de qualité dans ce domaine, le Comité consultatif *considère* que le droit de ne pas être traité comme une personne appartenant à une minorité nationale s'étend également au recensement et qu'une réponse obligatoire à une question sur l'origine ethnique ou à une question sur la langue utilisée n'est pas compatible avec ce principe.

Le Comité consultatif *constate* qu'il y a eu des allégations d'irrégularités commises lors de la conduite du dernier recensement, qui laissent planer certains doutes sur la fiabilité des résultats quant au nombre de personnes ayant déclaré appartenir aux minorités nationales et celles ayant déclaré utiliser la langue Kaszub. Le Comité consultatif *considère* que les autorités devraient interpréter ces résultats avec prudence, en particulier pour développer des politiques et des mesures et pour allouer des subventions aux minorités nationales.

## **28. PORTUGAL**

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

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

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

Le Comité consultatif note que la notion de « minorité nationale » n'existe pas dans l'ordre constitutionnel portugais, selon le rapport étatique. Il note aussi que, dans le rapport étatique, les autorités estiment qu'au Portugal, aucun groupe n'a à être protégé par la Convention-cadre. Les autorités affirment que les personnes appartenant à divers groupes ethniques, culturels ou linguistiques (cf. paragraphe 19 plus avant) sont exclues du champ d'application personnel de la Convention. Selon le rapport étatique, la ratification par le Portugal de la Convention-cadre était « un acte de solidarité politique », bien qu'aucune déclaration dans ce sens n'ait été faite par le Portugal lors de la ratification.

Le Comité consultatif se félicite du fait que, si elles ont adopté la position décrite ci-dessus concernant le champ d'application de la Convention-cadre, les autorités portugaises ont aussi fait preuve d'une plus grande ouverture lors du dialogue instauré ultérieurement avec le Comité consultatif, en reconnaissant la pertinence de l'Article 6 de la Convention-cadre pour le Portugal au regard de la diversité croissante de la société portugaise résultant de l'immigration.

Quelle que soit la position officielle des autorités portugaises concernant le champ d'application de la Convention-cadre, le Comité consultatif fait remarquer que, dans le rapport étatique comme lors du dialogue ultérieur avec les autorités, il a reçu des informations détaillées sur différents groupes ethniques et culturels vivant au Portugal et désignés, dans le rapport étatique, comme des « minorités ethniques », « linguistiques » ou « culturelles » : minorité rom, personnes parlant le mirandais et groupes issus de l'immigration au Portugal notamment. Le Comité consultatif fait remarquer, en outre, que des institutions ont été mises en place pour répondre aux besoins spécifiques de ces groupes, comme le Haut-Commissariat pour l'immigration et les minorités ethniques (ACIME en portugais, créé en 1996 et ci-après dénommé ACIME). Un certain nombre de programmes nationaux et locaux, qui reflètent de nombreux principes contenus dans la Convention-cadre, ont également été élaborés pour gérer les problèmes auxquels sont confrontées les personnes appartenant à ces minorités ethniques ou culturelles.

Le Comité consultatif prend acte de la position officielle des autorités portugaises sur la notion de minorité nationale. Toutefois, tout au long de ses travaux, le Comité consultatif a souligné que l'application de la Convention-cadre ne nécessitait pas la reconnaissance formelle ni l'emploi du terme « minorité nationale » dans l'ordre juridique national. En effet, la Convention est conçue comme un outil pragmatique, à mettre en œuvre dans des situations juridiques, politiques et pratiques très diverses. Par conséquent, le Comité consultatif est d'avis que la non reconnaissance de la notion de minorité nationale ne devrait pas empêcher les autorités portugaises d'étendre la protection de la Convention-cadre aux personnes appartenant à des minorités ethniques, linguistiques ou culturelles. Le Comité consultatif estime aussi qu'il relève de son devoir d'examiner, dans le cadre de la Convention-cadre, les politiques et les mesures en vigueur destinées à améliorer la situation des minorités ethniques, linguistiques et culturelles vivant au Portugal.

En outre, le Comité consultatif remarque que la réticence des autorités portugaises à appliquer la Convention-cadre aux personnes appartenant à des minorités ethniques, linguistiques ou culturelles résulte de la conviction selon laquelle la Convention répondrait essentiellement aux besoins des minorités habitant en nombre substantiel une partie donnée du territoire, alors que, selon les autorités, de telles minorités n'existent pas au Portugal. Le Comité consultatif souhaite attirer l'attention sur le fait que l'application de la plupart des dispositions de la Convention, telles que l'interdiction de la discrimination, les principes d'égalité pleine et effective et de participation effective et la nécessité de promouvoir la tolérance, n'a pas de lien avec un territoire et ne requiert pas que les minorités vivent groupées sur un même territoire. Par conséquent, il estime que les autorités portugaises ne devraient pas considérer la dispersion des minorités comme un motif pour empêcher complètement ces dernières de bénéficier de la protection de la Convention-cadre.

Comme cela a déjà été précisé dans les Remarques générales, le Comité consultatif souligne qu'en l'absence d'une visite au Portugal, il n'a pas pu rencontrer des personnes appartenant à des minorités ethniques, linguistiques ou culturelles, en particulier des Roms et des personnes parlant le mirandais, et qu'il n'a donc pas pu échanger de points de vue sur la question de savoir si ces dernières souhaitaient bénéficier de la protection de la Convention-cadre. En outre, les autorités ont informé le Comité qu'elles n'avaient pas non plus consulté de personnes appartenant à des minorités sur cette question. Par conséquent, le Comité consultatif n'est pas en mesure de conclure s'il est indiqué ou non que ces personnes relèvent du champ d'application de la Convention, bien que les informations dont il dispose laissent penser que la situation des Roms mérite à cet égard une attention particulière.

Le Comité consultatif est d'avis que si des personnes appartenant à des minorités devaient exprimer un intérêt pour la protection offerte par la Convention-cadre dans le contexte d'un dialogue avec les autorités, cette possibilité ne devrait pas être écartée et la protection de la Convention leur être refusée a priori. Par conséquent, le Comité consultatif demande instamment aux autorités portugaises d'entreprendre des consultations avec les interlocuteurs potentiellement concernés par la protection de la Convention-cadre.

Malgré l'absence d'informations sur la position des personnes appartenant à des minorités eu égard au champ d'application de la Convention-cadre, comme indiqué au paragraphe 22 ci-dessus, le Comité consultatif note que les autorités ont fourni des informations détaillées sur les mesures de lutte contre la discrimination et de promotion du multiculturalisme. Par conséquent, le Comité consultatif estime qu'il convient d'examiner les mesures prises par les autorités portugaises concernant ces personnes, au regard des articles 4 et 6 de la Convention.

### **Concernant l'Article 3**

Le Comité consultatif *constate* que, selon les autorités, il n'existe pas de minorités nationales au Portugal et que donc, les personnes appartenant à des groupes ethniques, culturels ou linguistiques minoritaires ne peuvent bénéficier de la protection de la Convention-cadre, bien que la situation de certains d'entre eux, en particulier des Roms, mériterait une attention particulière à cet égard. Le Comité consultatif souligne que l'application de la Convention-cadre ne nécessite pas la reconnaissance formelle ni l'emploi du terme « minorité nationale » dans l'ordre juridique national. C'est pourquoi le Comité consultatif *considère* que les autorités devraient continuer à examiner la question du champ d'application personnel de la Convention-cadre et entreprendre des consultations avec les personnes potentiellement concernées quand à la pertinence de la Convention-cadre pour, en particulier, les groupes considérés comme minorités ethniques, linguistiques et culturelles par les autorités.

## **29. ROUMANIE**

Se basant sur les résultats du recensement de 1992, le gouvernement roumain considère que les minorités suivantes sont couvertes par la Convention-cadre (les dénominations sont reprises telles quelles du Rapport étatique): Magyars/Szeklers, Tsiganes, Allemands/Souables/Saxons, Ukrainiens, Russes/Lipoveni, Turcs, Serbes, Tatars, Slovaques, Bulgares, Juifs, Croates, Tchèques, Polonais, Grecs, Arméniens.

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

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

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

Le Comité consultatif salue le fait que le Rapport étatique et la réponse du gouvernement à son questionnaire mentionnent l'existence d'autres groupes que le gouvernement ne considère pas, à ce stade, comme étant protégés par la Convention-cadre. En fait, le Comité consultatif note que le recensement de 1992 contient une rubrique intitulée «autres nationalités» regroupant 8'420 personnes. Selon les autorités roumaines, cette rubrique rassemble plusieurs groupes comprenant chacun entre 10 et 200 individus, y compris des non-ressortissants.

Il a été suggéré que les Csangos figurent parmi ces «autres nationalités». Il apparaît qu'en l'absence de dispositions législatives énonçant les conditions mises à la reconnaissance d'une minorité en droit roumain, certaines autorités considèrent que les Csangos ne constituent pas une minorité, partant qu'ils ne peuvent bénéficier des mêmes droits que les minorités énumérées plus haut. Lors de sa visite en Roumanie et au vu des différentes informations qui lui sont parvenues, le Comité consultatif a pu constater un vif intérêt, de la part de certains représentants de la communauté csango, pour les mesures prises par l'Etat en faveur des minorités. Le Comité consultatif est d'avis que, au vu de la présence historique des Csangos en Roumanie et des éléments spécifiques de leur identité, les autorités roumaines devraient considérer favorablement l'extension de la Convention-cadre aux personnes déclarant appartenir à cette communauté et examiner cette question en consultation avec les représentants des Csangos.

En ce qui concerne la situation des autres groupes, le Comité consultatif est également d'avis qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à ces groupes dans une application article par article de la Convention-cadre. Il considère que les autorités roumaines devraient examiner cette question en consultation avec les intéressés.

L'article 3 de la Convention-cadre consacre le droit, pour une personne appartenant à une minorité nationale, de choisir librement d'être traitée ou de ne pas être traitée comme telle. La faculté de se reconnaître ou non dans la dénomination adoptée pour désigner la minorité constitue l'un des aspects essentiels de ce droit.

Dans le contexte du recensement de 2001, dès lors que sont respectés les principes énoncés dans la Recommandation n° (97) 18 du Comité des Ministres sur la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques, il conviendrait d'encourager les personnes appartenant à des minorités nationales à faire usage de la possibilité qu'elles ont de s'identifier (voir

également les commentaires relatifs à l'article 4 ci-dessous). A cet égard, le Comité consultatif constate que de nombreux représentants de la communauté rom refusent de se voir attribuer l'appellation «Tsiganes» (“țigani”) en raison, notamment, de sa connotation péjorative liée à la période de l'esclavage. Les formulaires du prochain recensement devraient également veiller à éviter toute confusion entre les Turcs et les Tatars et permettre un choix clair en faveur de l'une ou l'autre identité. Le Comité consultatif est d'avis que le gouvernement devrait solliciter l'avis des minorités, notamment par l'entremise du Conseil des minorités nationales qui a déjà manifesté son intérêt, sur les modalités du recensement, en particulier sur le contenu des formulaires. Le Comité consultatif encourage également l'idée de recruter et de former des observateurs appartenant à des minorités, observateurs qui pourraient jouer un rôle utile dans la sensibilisation des minorités à l'importance du recensement.

### **Proposition de conclusions et de recommandations concernant l'article 3**

Le Comité des Ministres *conclut* qu'il serait possible d'envisager l'inclusion de personnes appartenant à d'autres groupes dans le champ d'application de la Convention-cadre, en procédant article par article, et *recommande* que la Roumanie examine cette question en consultation avec les intéressés.

Le Comité des Ministres *conclut* par ailleurs que, compte tenu de la présence historique des Csangos en Roumanie et des éléments spécifiques de leur identité, les personnes appartenant à cette communauté ne sauraient être a priori exclues du champ d'application personnel de la Convention-cadre. Le Comité des Ministres *recommande* par conséquent que l'examen précité soit également étendu à ces personnes.

## **30. FEDERATION DE RUSSIE**

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

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

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

Le Comité consultatif note que la Fédération de Russie n'a pas établi de liste des minorités nationales et qu'elle n'adopte pas de position ferme quant aux groupes qui doivent être protégés par la Convention-cadre ou à la définition de l'expression minorité nationale qui devrait être retenue. De fait, la déclaration faite par la Fédération de Russie lors de la ratification de la Convention-cadre montre que les autorités russes estiment que la marge d'appréciation des Etats parties est clairement limitée à cet égard.

Le Comité consultatif note que dans la pratique, les autorités fédérales russes adoptent une approche souple de la question du champ d'application personnel de la Convention-cadre et qu'elles n'élèvent apparemment pas d'objections de principe aux demandes de protection au titre de la Convention-cadre. Elles semblent également prêtes à appliquer la Convention-cadre aux minorités relativement récemment arrivées dans la Fédération de Russie et à donner également aux non-ressortissants appartenant à ces groupes la possibilité de s'en remettre à la protection de la Convention-cadre. Il faut se féliciter de cette approche dans la mesure où elle est appliquée d'une manière qui respecte les principes énoncés à l'article 3 de la Convention-cadre.

Malgré cette approche souple des autorités, le Comité consultatif note que certaines des dispositions législatives pertinentes ont été formulées de manière plus restrictive. Il en est ainsi en ce qui concerne un certain nombre de normes fédérales ainsi que de lois adoptées par les sujets de la fédération. Il note en particulier que la loi de 1996 sur l'autonomie culturelle restreint, en son article 1<sup>er</sup>, la notion d'autonomie culturelle nationale aux seuls ressortissants de la Fédération de Russie; cette approche se retrouve également dans d'autres dispositions de cette loi ainsi que dans la disposition applicable du Cadre de la politique d'Etat en matière de nationalités approuvé en 1996. Etant donné que la loi en question est considérée par les autorités de la Fédération de Russie comme un élément normatif essentiel dans la mise en œuvre de la Convention-cadre, le Comité consultatif estime qu'il est important que le champ d'application personnel de cette dernière soit conforme à l'approche souple susmentionnée de manière à permettre aux non-ressortissants appartenant aux minorités concernées de bénéficier de cette loi (voir également à ce sujet les commentaires relatifs à l'article 5). D'une manière plus générale, il est d'avis que la Fédération de Russie devrait revoir, en consultation avec les intéressés, sa position en ce qui concerne le champ d'application personnel des actes normatifs pertinents pour la mise en œuvre de la Convention-cadre et envisager l'inclusion d'autres groupes, en particulier des non-ressortissants, dans le champ d'application de cette dernière, article par article.

Le Comité consultatif note également que lors des débats menés à la Douma d'Etat sur un projet de loi relatif aux droits des personnes appartenant à des minorités nationales, une définition de l'expression minorité nationale qui limiterait fortement l'approche souple actuellement adoptée par les autorités a été proposée. De l'avis du Comité consultatif, il faut poursuivre l'élaboration de cette loi en allant dans le sens d'un renforcement et non d'une limitation des principes déjà instaurés dans ce domaine.

Parallèlement, le Comité consultatif reconnaît que la structure fédérale asymétrique et le fait que les minorités relèvent de diverses catégories auxquelles des régimes juridiques différents s'appliquent, allant des «personnes déplacées» aux «peuples autochtones du nord numériquement peu importants» soulèvent des problèmes particuliers en ce qui concerne l'applicabilité de la Convention-cadre dans le contexte de la Fédération de Russie (voir également à ce sujet les commentaires relatifs à l'article 5).

A cet égard, le Comité consultatif note que peuvent bénéficier de la protection de la Convention-cadre les personnes appartenant aux groupes visés indépendamment de la question de savoir si elles ont leur propre «formation territoriale nationale» et si elles y résident; ce qui inclurait aussi les personnes appartenant aux «nations éponymes» des Républiques de la Fédération de Russie (dont la plupart représentent, du point de vue numérique, une minorité dans les Républiques respectives). Parallèlement, compte tenu des réserves exprimées par les représentants de cette dernière catégorie, il faut souligner que la possibilité de bénéficier de la protection de la Convention-cadre ne doit être considérée que comme une option et appliquée uniquement dans la mesure où les intéressés l'acceptent.

Le même principe s'applique aux peuples autochtones de la Fédération de Russie dont les représentants hésitent à employer l'expression «minorité nationale» pour les désigner. Le Comité consultatif partage le point de vue du gouvernement et d'un certain nombre de représentants des peuples autochtones selon lequel la reconnaissance d'un groupe de personnes en tant que peuple autochtone n'empêche pas les personnes appartenant à ce groupe de bénéficier de la protection prévue par la Convention-cadre. De plus, il souligne que l'applicabilité de la Convention-cadre ne signifie pas nécessairement que les autorités doivent dans leur législation et leur pratique internes employer l'expression «minorité nationale» pour décrire le groupe en question. Ce point est particulièrement important dans des Etats comme la Fédération de Russie où l'expression «minorité nationale» n'est pas couramment employée et où elle peut, pour des raisons historiques, avoir des connotations négatives pour certaines des personnes concernées.

Le Comité consultatif estime qu'il faudra être particulièrement attentif aux principes de l'article 3 de la Convention-cadre lors du prochain recensement qui aura lieu en octobre 2002, y compris dans le cadre du processus d'établissement de la liste des catégories «d'origines ethniques» qui sera utilisée dans ce contexte et de la collecte et du traitement des données pertinentes. D'après ce que le Comité consultatif croit comprendre, conformément à l'article 6 de la loi de 2002 sur le recensement de la population de Russie, les formulaires du recensement comporteront une question sur «l'origine ethnique» des personnes à laquelle chacun sera libre de répondre ou non. Il s'agit là, de l'avis du Comité consultatif, d'un bon moyen de concilier la nécessité de disposer de données de qualité dans ce domaine et le droit de ne pas être traité comme une personne appartenant à une minorité nationale. Parallèlement, toutes les autorités concernées ne sont pas conscientes du caractère facultatif de la réponse à cette question, d'où l'importance de le préciser clairement dans la réglementation envisagée par le gouvernement sur l'organisation du recensement et d'informer pleinement les personnes effectuant le recensement ou y participant des principes applicables.

Le Comité consultatif est conscient des controverses dont fait l'objet le projet de liste des catégories d'origines ethniques que l'Institut d'anthropologie et d'ethnologie a élaboré aux fins du recensement. Ces controverses portent en particulier sur certaines des propositions de l'institut d'inclure un certain nombre de catégories ne figurant pas sur la liste analogue utilisée lors du dernier recensement de l'Union soviétique effectué en 1989. Le Comité consultatif estime que, s'il ne faut pas créer de groupes artificiels, il convient d'être particulièrement attentif à la question de savoir si les intéressés cherchent à obtenir la reconnaissance d'une identité distincte dans le contexte du recensement. Il encourage donc la poursuite des consultations sur cette question, y compris avec les représentants des minorités concernées. Parallèlement, il estime que la liste susmentionnée, une fois qu'elle sera définitivement établie, ne devra pas être considérée comme l'unique critère pour déterminer quelles minorités relèvent du champ de protection de la Convention-cadre et peuvent en conséquence bénéficier d'un soutien, conformément à l'article 5 de la Convention-cadre.

Le Comité consultatif estime qu'il est essentiel que les données recueillies à l'occasion du recensement soient protégées comme il convient et que, d'une manière générale, les données relatives à l'ethnicité soient traitées de façon que les sujets ne soient pas identifiables, compte tenu des principes énoncés dans la Recommandation n° (97) 18 du Comité des Ministres concernant la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques. Il importe également, dans la formation des personnes chargées d'effectuer le recensement, d'attirer l'attention sur les principes applicables, dont celui de la confidentialité des données garanties à l'article 8 de la loi de 2001 sur le recensement de la population de la Fédération de Russie, et d'interpréter de façon restrictive les exceptions à la règle relative à la confidentialité figurant à l'article 8.

Le Comité consultatif note que de nombreux débats ont suivi la décision des autorités de la Fédération de Russie, prise en 1997, de supprimer la mention de l'appartenance ethnique dans les passeports intérieurs. Il considère que la mention obligatoire de l'appartenance ethnique dans ces documents, en particulier lorsqu'elle va de pair avec la limitation du droit des personnes de choisir librement la mention à inscrire, n'est pas compatible avec les principes énoncés à l'article 3 de la Convention-cadre, notamment en ce qui concerne le droit de ne pas être traité comme une personne appartenant à une minorité nationale. En conséquence, le Comité consultatif estime qu'une réforme de l'ancien système, fondée sur les règles de l'époque soviétique, était justifiée. Le Comité consultatif croit savoir que les passeports intérieurs, délivrés en vertu des règles en vigueur à l'époque soviétique et dans lesquels l'appartenance ethnique était obligatoirement indiquée, sont toujours largement utilisés dans la Fédération de Russie. Il importe que les plans des autorités prévoyant le remplacement de tous ces passeports d'ici à 2004 soient exécutés de manière résolue et que cette procédure soit de plus en plus largement accessible aux personnes concernées.

Parallèlement, le Comité consultatif est conscient que dans certains milieux, cette mention a été considérée comme un moyen important de manifester son identité et que sa suppression a suscité quelques inquiétudes. Tout en soulignant que la mise en œuvre pleine et entière de la Convention-cadre ne nécessite nullement la mention de l'appartenance ethnique, le Comité consultatif pense que l'accès aux programmes spécifiques destinés à protéger les minorités nationales peut exiger que les intéressés indiquent leur appartenance ethnique et qu'il peut donc être nécessaire, à cette fin, de mettre en place de nouvelles procédures. Il note, qu'en 2001, les autorités fédérales et les sujets concernés sont parvenus à un accord visant à régler ce problème et prévoyant l'insertion d'un encart spécifique dans le passeport intérieur dans la langue du «peuple éponyme» et une indication de l'appartenance ethnique des personnes dans leur certificat de naissance. Le Comité consultatif souligne en particulier que toute mention de l'appartenance ethnique dans les certificats de naissances doit être entièrement facultative et que les règlements et la pratique doivent être conçus de manière à ce qu'aucune pression ne soit exercée. Etant donné que le choix de l'appartenance ethnique doit dans certaines conditions être fait par des tiers, le système devrait prévoir la possibilité pour les personnes de modifier ou de supprimer cette mention dans leur certificat de naissance de manière que le système soit compatible avec l'article 3 de la Convention-cadre. Le Comité consultatif est d'avis que les autorités devraient revoir le système dans l'optique de ces principes et y apporter des modifications si nécessaire.

### **Concernant l'article 3**

Le Comité consultatif *constate* qu'il serait possible d'étendre le champ d'application des textes normatifs relevant de la mise en œuvre de la Convention-cadre article par article à d'autres groupes, et *considère* que la Fédération de Russie devrait examiner la question en consultation avec les intéressés.

Le Comité consultatif *constate* que le questionnaire devant servir de base au recensement de 2002 contient une question sur l'origine ethnique des individus et il *considère* que le caractère facultatif de cette question devrait être clairement précisé lorsqu'il sera procédé au recensement.

Le Comité consultatif *constate* que les anciens passeports internes, où figuraient des données obligatoires sur l'appartenance ethnique, ce qui n'est pas compatible avec l'article 3 de la Convention-cadre, sont toujours en usage dans la Fédération de Russie. Il *considère* que les autorités devraient mettre en œuvre de manière résolue leur projet de remplacement de tous ces passeports d'ici 2004 et faire en sorte que tout autre collecte de données personnelles sur l'origine ethnique – y compris dans les actes de naissance – soit pleinement conforme aux principes établis à l'article 3 de la Convention-cadre.

## 31. SAINT-MARIN

Le Comité consultatif souligne qu'en l'absence de définition dans le texte lui-même, les Parties doivent déterminer le champ d'application personnel qu'il convient de conférer à la Convention-cadre dans leur pays. La position du Gouvernement de Saint-Marin est donc censée être le fruit de cette analyse.

Si le Comité consultatif note que les Parties disposent en la matière d'une marge d'appréciation afin de pouvoir prendre en compte les circonstances particulières qui existent dans leur pays, il observe aussi que cette marge d'appréciation doit s'exercer conformément aux principes généraux du droit international et aux principes fondamentaux énoncés à l'article 3. Il fait notamment valoir que la mise en œuvre de la Convention-cadre ne doit pas être source de distinctions arbitraires ou injustifiées.

Le Comité consultatif estime dès lors qu'il est de son devoir d'examiner le champ d'application personnel retenu pour la mise en œuvre de la Convention-cadre, afin de vérifier qu'aucune distinction arbitraire ou injustifiée n'a été faite.

Comme indiqué ci-dessus, le rapport et la réponse écrite communiqués par les autorités de Saint-Marin ne sont pas complets. Le Comité consultatif exprime donc l'espoir que les autorités de Saint-Marin communiqueront des chiffres détaillés sur la composition de la population, y compris les non-ressortissants, ainsi qu'il est prévu dans le schéma pour les rapports des Etats adopté par le Comité des Ministres le 30 septembre 1998. Il espère également que des informations seront apportées sur la situation, tant dans la loi que dans les faits, des groupes religieux et de groupes tels que les étrangers résidant à Saint-Marin.

En l'absence de telles informations et compte tenu des informations limitées obtenues par d'autres sources, le Comité consultatif n'est pas en mesure d'évaluer la déclaration des autorités de Saint-Marin, selon laquelle il n'existe pas de minorités nationales sur le territoire de Saint-Marin. Le Comité consultatif est d'avis que, en ce qui concerne les personnes appartenant à un autre groupe ethnique, linguistique ou religieux que le groupe dominant, il serait possible d'envisager leur inclusion dans l'application de la Convention-cadre en procédant article par article. Le Comité est d'avis que les autorités de Saint-Marin devraient examiner cette question en consultation avec les personnes concernées.

### **Proposition de conclusions et de recommandations concernant l'article 3**

Le Comité des Ministres *conclut* que, en ce qui concerne les personnes appartenant à un autre groupe ethnique, linguistique ou religieux que le groupe dominant, il serait possible d'envisager leur inclusion dans l'application de la Convention-cadre en procédant article par article. Il *recommande* aux autorités de Saint-Marin d'examiner cette question en consultation avec les personnes concernées et de communiquer des chiffres détaillés sur la composition de la population, y compris les non-ressortissants. Il *recommande* aux autorités de Saint-Marin de fournir des informations sur la situation, tant dans la loi que dans les faits, des groupes religieux et de groupes tels que les étrangers résidant à Saint-Marin.

## 32. SERBIE-MONTENEGRO

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

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

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

Le Comité consultatif note que l'article 2 de la Loi fédérale sur la protection des droits et des libertés des minorités nationales contient la définition suivante de l'expression "minorité nationale" :

*“Aux termes de la présente Loi, une minorité nationale est un groupe de citoyens de la République fédérale de Yougoslavie suffisamment représentatif, bien qu'en position de minorité sur le territoire de la République fédérale de Yougoslavie, appartenant à un groupe de résidents ayant un lien solide et durable avec le territoire et possédant des caractéristiques distinctives telles que la langue, la culture, l'appartenance nationale ou ethnique, l'origine ou la religion, par lesquelles il diffère de la majorité de la population ; enfin, les membres d'un tel groupe doivent montrer une préoccupation pour la conservation de leur identité commune, notamment leur culture, tradition, langue ou religion.*

*Aux termes de la présente Loi, tous les groupes de citoyens qui se considèrent ou se définissent comme des peuples, des communautés nationales ou ethniques, des groupes nationaux et ethniques, des nations et des nationalités, et qui remplissent les conditions énoncées au paragraphe 1 du présent article, seront considérés comme des minorités nationales aux fins de la présente Loi.”*

Le Comité consultatif se félicite que cette définition englobe un grand nombre de groupes résidant en Serbie-Monténégro, y compris les plus faibles numériquement . Il note cependant que le fait de limiter la portée du terme "minorité nationale" aux seuls citoyens peut avoir un impact négatif, par exemple, sur la protection des Rom et autres personnes dont la situation vis-à-vis de la citoyenneté n'a pas été régularisée, du fait de l'éclatement de la Yougoslavie et du conflit au Kosovo. Ceci concerne aussi les personnes déplacées venant du Kosovo qui, n'ayant pas de papiers d'identité, ont rencontré des difficultés dans leurs démarches pour que leur qualité de citoyens soit reconnue (voir les commentaires relatifs à l'article 4 ci-dessous).

Le Comité consultatif considère que d'autres groupes pourraient être inclus dans le champ d'application de la Convention-cadre et de la législation relative à la mise en œuvre de celle-ci. Le Comité consultatif est d'avis qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant

à ces groupes, y compris les non-citoyens le cas échéant, dans l'application de la Convention-cadre article par article, et estime que les autorités devraient examiner cette question en consultation avec les intéressés. Le Comité consultatif appelle également les autorités monténégrines à garantir que le champ d'application personnel de la future loi sur la protection des minorités nationales ne contiendra aucune restriction injustifiée, liée à la citoyenneté ou à d'autres critères.

Le Comité consultatif considère en outre que l'approche souple adoptée par l'article 47 de la Charte de l'Union sur les droits de l'homme, les droits des minorités et les libertés civiles et l'article 2, paragraphe 2, de la Loi fédérale sur la protection des droits et libertés des minorités nationales quant à la terminologie employée est conforme aux principes de la Convention-cadre. Le Comité consultatif note que la question de la terminologie fait actuellement débat au Monténégro au sujet du projet de loi sur la protection des minorités nationales et encourage les autorités à rechercher une solution qui reflète les souhaits des minorités concernées, dans le respect des normes internationales.

Le Comité consultatif note qu'il y a eu des débats en Serbie-Monténégro au sujet de l'interconnexion entre les identités roumaine et vlaque, croate et bunjevci ainsi que bosniaque et musulmane respectivement. Le Comité consultatif souligne que cette question devrait être traitée en veillant à respecter pleinement les principes contenus dans l'article 3 de la Convention-cadre, et qu'il ne devrait y avoir aucune tentative visant à imposer l'une ou l'autre identité aux personnes concernées. À cet égard, le Comité consultatif se félicite que le recensement organisé en Serbie en 2002 ait reconnu les identités en question sur un pied d'égalité. De la même manière, le Comité consultatif appelle les autorités à prendre pleinement en considération ces principes vis-à-vis des Ashkalis, des Égyptiens et des Rom. Les autorités devraient éviter de les considérer indûment comme une minorité indivisible, en ayant à l'esprit que malgré certaines similitudes les personnes appartenant à ces trois communautés se considèrent comme appartenant à des minorités distinctes, marquées par des différences concernant certains aspects de leurs identités respectives.

Le Comité consultatif note qu'en Serbie-Monténégro les données relatives à l'appartenance ethnique sont collectées à diverses occasions, allant de l'éducation à l'emploi. S'il reconnaît qu'il est nécessaire de disposer de données fiables dans ces domaines, le Comité consultatif insiste sur le fait que la collecte d'informations sur l'appartenance des personnes à une minorité nationale doit être assortie de garanties légales adéquates. Il est aussi important de garantir que le droit de ne pas être traité comme une personne appartenant à une minorité nationale soit protégé et que les personnes concernées soient informées du caractère volontaire de la communication d'informations relatives à l'identité ethnique. Le Comité consultatif se félicite que les autorités de Serbie-Monténégro acceptent ces principes et que ceux-ci soient aussi reflétés dans l'article 48 de la Charte de l'Union sur les droits de l'homme, les droits des minorités et les libertés civiles et dans les Constitutions des deux États constitutifs. Le Comité consultatif salue également le fait que l'article 18 de la Loi fédérale sur la protection des données personnelles prévoit que celles-ci, lorsqu'elles concernent l'origine raciale, l'appartenance nationale ou les convictions religieuses ou autres, ne peuvent être collectées, traitées ou divulguées qu'avec le consentement écrit de l'intéressé.

Le Comité consultatif est cependant préoccupé par les informations selon lesquelles des enseignants monténégrins ont demandé à certains élèves de déclarer leur appartenance ethnique devant leurs camarades. Puisque de telles pratiques ne seraient pas compatibles avec l'article 3 de la Convention-cadre, le Comité consultatif encourage les autorités compétentes à examiner ces informations afin de garantir que les principes susmentionnés relatifs à la collecte des données sont toujours respectés dans l'éducation et les autres domaines.

Le Comité consultatif considère que le recensement organisé en Serbie en avril 2002 a marqué un net progrès du point de vue de l'application de l'article 3 de la Convention-cadre malgré certaines critiques formulées par des personnes appartenant à des minorités nationales (voir commentaires relatifs à l'article 4 ci-dessous). Par exemple, il est significatif que la réponse à la question sur la "nationalité" (l'origine ethnique) était facultative et qu'à la différence du recensement précédent les personnes appartenant à la minorité bosniaque aient pu librement se déclarer comme tels alors que la catégorie des "musulmans" pouvait également être choisie (voir note de bas de page 3 ci-dessus).

Le Comité consultatif a été informé que le Bureau des statistiques de la République du Monténégro attache lui aussi une grande importance aux principes énoncés dans l'article 3 pour le recensement de novembre 2003 et pour l'enregistrement et le traitement des réponses optionnelles aux questions sur la "nationalité" (l'appartenance ethnique), la langue et la religion. Le Comité consultatif est d'avis qu'une difficulté éventuelle pourrait résider dans le traitement de réponses doubles aux questions sur l'appartenance ethnique (par exemple "Monténégrin d'origine albanaise"). Le Comité consultatif part de l'idée que dans pareil cas seule la première partie de la réponse sera enregistrée par les agents recenseurs. Afin que les principes de l'article 3 de la Convention-cadre soient respectés, le Comité consultatif considère qu'il est essentiel que les intéressés soient clairement informés que les agents recenseurs procèdent de cette manière et il encourage les autorités à vérifier si cette pratique a affecté les efforts pour obtenir des données exactes sur le nombre de personnes appartenant aux différentes minorités nationales.

### **Concernant l'article 3**

Le Comité consultatif *constate* qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à d'autres groupes dans l'application de la Convention-cadre article par article, et *considère* que les autorités devraient examiner cette question en consultation avec les personnes concernées.

Le Comité consultatif *constate* qu'il y a eu des débats en Serbie-Monténégro au sujet de l'interconnexion entre certaines identités qui présentent des similitudes et *considère* que les autorités devraient poursuivre les efforts entrepris pour exclure toute tentative visant à imposer une identité donnée aux personnes concernées.

Le Comité consultatif *constate* que les données relatives à l'appartenance ethnique sont collectées à diverses occasions et *considère* que les autorités devraient garantir le respect du droit de ne pas être traité comme une personne appartenant à une minorité nationale, y compris dans les écoles.

## **33. SLOVAQUIE**

Le recensement de 1991 contient des informations sur les groupes suivants qui, selon le gouvernement, sont tous couverts par la Convention-cadre : Bulgares, Croates, Tchèques, Allemands, Hongrois, Juifs, Moraves/Silésiens, Polonais, Rom, Ruthènes, Ukrainiens. En outre, le gouvernement estime que les Russes constituent « une minorité nationale qui se développe depuis quelque temps ». Le Comité consultatif est d'avis qu'il serait possible d'envisager aussi l'inclusion de personnes appartenant à d'autres groupes dans l'application de la Convention-cadre article par article, et il encourage les autorités slovaques à examiner cette question en consultation avec les personnes concernées.

Dans le cadre du recensement de 2001 et à la condition que les principes contenus dans la Recommandation n° R (97) 18 du Comité des Ministres aux États membres concernant la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques soient respectés, les personnes appartenant à des minorités nationales devraient être encouragées à faire usage de la possibilité de déclarer leur affiliation (voir également les commentaires relatifs à l'article 4 ci-après).

Le Comité consultatif note qu'il a reçu des informations contradictoires de différentes sources gouvernementales quant à la question de savoir si des organes publics, notamment les services de police relevant du ministère de l'Intérieur, continuent de recueillir régulièrement des données à caractère personnel sur l'appartenance ethnique des suspects, en particulier ceux considérés comme Rom. Il reconnaît que la collecte d'informations sur l'appartenance ethnique peut, dans certaines circonstances, contribuer aux programmes visant à assurer une égalité pleine et effective. Cependant, le Comité consultatif estime que les informations laissant entendre que de telles données continuent d'être recueillies sont d'autant plus troublantes que cette pratique semble dénuée de tout fondement juridique clair. Elle semble, à la vérité, contraire à la Directive n° 50 du ministère de l'Intérieur, publiée le 31 décembre 1999, sur les « mesures de mise en œuvre de la stratégie adoptée par le gouvernement slovaque pour aborder les questions relatives à la minorité nationale rom au sein du ministère de l'Intérieur et des services de police pour l'année 2000 », ainsi qu'à la « Stratégie pour une solution aux problèmes de la minorité nationale rom » approuvée par le gouvernement le 27 septembre 1999 (ci-après : la Stratégie).

Autre élément troublant : cette collecte de données ne serait pas réalisée uniquement sur la base d'une identification volontaire des personnes mais, dans certains cas, à la discrétion des responsables concernés sur la foi de ce que ces derniers considèrent comme des « caractéristiques visibles » de l'appartenance à une minorité nationale donnée.

En outre, outre la situation précitée concernant les forces de l'ordre, le Comité consultatif est préoccupé par les informations indiquant que la pratique consistant à recueillir, contre le gré des personnes concernées, des données relatives à leur appartenance ethnique a également cours, à une échelle variable, dans un certain nombre d'autres domaines, notamment les services de l'emploi et les forces armées. Ici encore, cette pratique ne repose sur aucun fondement juridique clair. Le Comité consultatif juge que le fait de recueillir des données à caractère personnel sur l'appartenance d'une personne à une minorité nationale, contre le gré de cette personne et sans les garanties juridiques appropriées, n'est pas en conformité avec l'article 3 de la Convention-cadre qui garantit également le droit pour tout membre d'une minorité nationale de ne pas être traité comme tel (il convient de relever que ce point soulève des questions qui concernent aussi la mise en œuvre de l'article 4 de la Convention-cadre).

### **Proposition de conclusions et de recommandations concernant l'article 3**

Le Comité des Ministres *conclut* qu'il serait possible aussi d'envisager l'inclusion de personnes appartenant à d'autres groupes dans l'application de la Convention-cadre article par article, et le Comité des Ministres *recommande* que la Slovaquie examine cette question en consultation avec les personnes concernées.

Le Comité des Ministres *conclut* que les sources gouvernementales ont donné des informations contradictoires sur la question de savoir si des agents des services d'ordre continuent de recueillir des données à caractère personnel sur l'appartenance ethnique des suspects. Le Comité des Ministres *conclut* que la collecte de données à caractère personnel sur l'appartenance d'une personne

à une minorité nationale particulière, contre le gré de cette personne et sans les garanties juridiques appropriées, est contraire à l'article 3 de la Convention-cadre, et *recommande* que la Slovaquie veille à ce que ces organes répressifs et autres respectent pleinement ce principe.

### 34. SLOVENIE

Le Comité consultatif note que la Slovénie a formulé, au moment du dépôt de l'instrument de ratification de la Convention-cadre, une déclaration dont la teneur est la suivante : « Considérant que la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ne contient pas de définition de la notion de minorités nationales et qu'il appartient par conséquent à chaque Partie Contractante de déterminer les groupes qu'elle considérera comme des minorités nationales, le Gouvernement de la République de Slovénie, conformément à la Constitution et au droit interne de la République de Slovénie, déclare que ceux-ci sont les minorités nationales italiennes et hongroises autochtones. Conformément à la Constitution et au droit interne de la République de Slovénie, les dispositions de la Convention-cadre s'appliqueront aussi aux membres de la communauté rom de la République de Slovénie».

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

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

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

Dans leur réponse au questionnaire, les autorités slovènes expliquent que les « zones mixtes d'un point de vue ethnique » correspondent aux zones d'implantation autochtone des minorités nationales hongroise et italienne, ces zones étant définies dans les statuts des municipalités concernées. Le but de cette réglementation, fondée sur le principe de la territorialité, est de garantir dans les « zones mixtes d'un point de vue ethnique » une protection spéciale aux minorités hongroise et italienne, et ce quel que soit le nombre de personnes appartenant à ces minorités. A cet égard, l'article 64 de la Constitution fait référence aux « communautés ethniques autochtones italienne et hongroise » et mentionne expressément le critère géographique en ce qui concerne l'enseignement bilingue (hongrois/slovène) obligatoire.

Les autorités slovènes ont également indiqué que les personnes appartenant à la minorité hongroise ou à la minorité italienne qui vivent en dehors des « zones mixtes d'un point de vue ethnique », bien qu'elles ne puissent pas exercer les mêmes droits que ceux qui sont mis en place dans ces « zones mixtes d'un point de vue ethnique », n'en perdent pas pour autant leur qualité de personnes appartenant à une minorité nationale. Elles peuvent dès lors jouir de certains droits en cette qualité, notamment en matière de soutien financier aux activités culturelles (voir les commentaires relatifs à l'article 5), en matière d'enseignement (voir les commentaires relatifs à l'article 14) ou encore en

matière d'élection au Parlement (voir les commentaires relatifs à l'article 15). Le Comité consultatif se félicite que ces personnes conservent leur statut et encourage les autorités slovènes à s'assurer que cette approche est bel et bien réalisée en pratique car il s'avère que les personnes appartenant aux minorités hongroise ou italienne vivant en dehors des « zones mixtes d'un point de vue ethnique » ont des besoins spécifiques auxquels il convient de répondre.

Le Comité consultatif note qu'aux termes de la déclaration formulée par les autorités slovènes, celles-ci s'engagent également à appliquer les dispositions de la Convention-cadre aux « membres de la communauté rom de la République de Slovénie », même si le statut juridique - au plan interne - de cette communauté n'est pas le même que celui dont bénéficient les minorités hongroise et italienne. Dans ce contexte, il convient de mentionner l'article 65 de la Constitution, qui dispose que « le statut et les droits spéciaux de la communauté rom vivant en Slovénie seront réglés par la loi ». Or, bien que ni la déclaration, ni la Constitution slovène ne fassent référence au caractère « autochtone » de la communauté rom, il apparaît que le gouvernement considère que seuls les Rom « autochtones » peuvent en principe bénéficier des mesures de protection prises en faveur de la communauté rom. L'attention du Comité consultatif a cependant été attirée sur le fait qu'il n'existe aucune définition légale du caractère « autochtone » des personnes appartenant à la communauté rom et que ce critère est extrêmement difficile à manier en pratique (voir également les commentaires relatifs à l'article 15). Le Comité consultatif s'est également rendu compte que, en fonction des ministères et/ou des départements concernés, l'interprétation de ce critère, notamment en ce qui concerne la durée requise de la présence sur le territoire slovène et la question de la citoyenneté, variait considérablement. Compte tenu des incertitudes juridiques et pratiques causées par le recours à la notion de caractère « autochtone » et des risques d'exclusion arbitraire que cette notion comporte, le Comité consultatif est d'avis que les autorités slovènes devraient réexaminer l'utilité et le bien-fondé de son maintien. Il se félicite à cet égard qu'en matière de soutien aux activités culturelles des Rom, les autorités semblent adopter une approche beaucoup plus souple puisqu'elles ne restreignent pas leurs mesures aux rom dits autochtones et il encourage la généralisation d'une telle approche.

Le Comité consultatif relève que, selon les derniers chiffres officiels disponibles, les « nationalités » les plus importantes numériquement sont constituées par des personnes provenant de Serbie, de Croatie et de Bosnie-Herzégovine. Selon les autorités slovènes, la plupart de ces personnes ont émigré d'autres Républiques de l'ex-Yougoslavie entre le milieu des années 1960 et le début des années 1980, bien que certaines implantations traditionnelles de Serbes et de Croates existent depuis très longtemps en Slovénie.

Le Comité consultatif note qu'au moment de l'indépendance de la Slovénie en 1991, les citoyens ressortissants d'autres Républiques de l'ex-Yougoslavie qui résidaient en Slovénie se sont retrouvés, du jour au lendemain, étrangers sur le territoire où ils vivaient. Bien qu'il n'existe pas de statistiques officielles sur le sujet, il semble que la très grande majorité d'entre eux aient profité de la possibilité qui leur a été offerte d'acquérir la citoyenneté slovène durant quelques mois après la déclaration d'indépendance. Il n'en demeure pas moins que de nombreuses facilités qui existaient jusqu'alors, en particulier en matière d'enseignement dans les langues autres que le slovène, ont été supprimées ou sensiblement réduites après l'indépendance, ce qui a affecté de façon importante la situation des non-Slovènes provenant de l'ex-Yougoslavie, que ces personnes aient ou non acquis la citoyenneté slovène entre-temps. Le Comité consultatif note également que certaines sources signalent qu'un nombre significatif de personnes ont été supprimées du registre des résidents permanents en 1991 en raison de leur origine autre que slovène ou mixte d'un point de vue ethnique, point de vue qui est contesté par les autorités.

Bien que quelques dispositions légales, comme l'article 61 de la Constitution, garantissent une certaine protection aux personnes appartenant aux « communautés ethniques », par quoi il faut entendre aussi les non-Slovènes provenant de l'ex-Yougoslavie, ces personnes ne disposent pas d'un statut équivalant aux minorités hongroise, italienne et rom et le gouvernement ne les considère pas comme couvertes par la Convention-cadre. Le Comité consultatif se félicite cependant que, dans la pratique, certaines autorités semblent adopter une approche plus souple concernant les mesures prises en faveur des non-Slovènes provenant de l'ex-Yougoslavie, notamment en matière de soutien financier aux activités culturelles et en matière d'enseignement (voir les commentaires relatifs à l'article 6). A cet égard, le Comité consultatif note avec satisfaction que, dans ses entretiens avec le gouvernement sur l'application de la Convention-cadre, celui-ci a ouvertement abordé la question du statut des personnes appartenant aux minorités provenant de l'ex-Yougoslavie et de leurs besoins en matière de protection. Le Comité consultatif encourage le gouvernement à assouplir encore son approche sur la question afin de mieux répondre aux besoins de ces personnes, en particulier les Croates et les Serbes.

Concernant la minorité germanophone vivant en Slovénie, le Comité consultatif constate que sa présence historique est reconnue par le gouvernement mais que celui-ci ne la considère pas comme une minorité nationale protégée par la Convention-cadre. Tout en se félicitant de la signature, le 30 avril 2001, d'un accord bilatéral avec l'Autriche (voir à cet égard les commentaires relatifs à l'article 18), le Comité consultatif encourage le gouvernement slovène à poursuivre le dialogue avec les représentants de la minorité germanophone afin de chercher à mieux répondre à ses besoins, notamment dans les domaines de l'enseignement et de la culture.

En ce qui concerne la situation des autres groupes, y compris celle de la minorité germanophone et des groupes composés de non-Slovènes de l'ex-Yougoslavie, le Comité consultatif est d'avis qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à ces groupes, y compris des non-ressortissants le cas échéant, dans l'application de la Convention-cadre article par article, et estime que les autorités slovènes devraient examiner cette question en consultation avec les intéressés.

### **Concernant l'article 3**

Le Comité consultatif *constate* que l'absence de définition légale du caractère « autochtone » des personnes appartenant à la communauté rom qui semble prévaloir entraîne des incertitudes juridiques et pratiques et comporte des risques d'exclusion arbitraire. Le Comité consultatif *considère* que les autorités slovènes devraient réexaminer l'utilité et le bien-fondé du maintien de cette notion.

Le Comité consultatif *constate* qu'il serait possible d'envisager l'inclusion de personnes appartenant à d'autres groupes dans l'application de la Convention-cadre, article par article, à des personnes appartenant à d'autres groupes, et *considère* que la Slovénie devrait examiner la question en consultation avec les intéressés.

## **35. ESPAGNE**

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

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

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

Le Comité consultatif note que l'expression "minorité nationale" n'est pas juridiquement définie en Espagne, qui ne dispose d'aucune législation spécifiquement consacrée à la protection des minorités nationales. Le Comité consultatif note également qu'il n'y a pas de liste des minorités nationales officiellement reconnues et que, au moment du dépôt de l'instrument de ratification de la Convention-cadre, aucune déclaration ou réserve n'a été formulée par l'Espagne.

Le Comité consultatif note que, juridiquement, les Rom ne sont reconnus ni en tant que "peuple" d'Espagne ni en tant que minorité nationale, alors que certains d'entre eux se sont adressés aux autorités avec de telles demandes. A titre d'exemple, le "Manifeste de Toledo", une déclaration présentée aux diverses forces politiques par un mouvement politique et social rom créé en février 2000, faisait appel aux autorités en vue de la reconnaissance des Rom en tant que "peuple" et réunissait les principales attentes des Rom susceptible d'être favorisées par une telle reconnaissance juridique. Ce document prévoyait notamment, parmi ces attentes, la reconnaissance de leur identité linguistique, la mise en place parmi les Rom d'une structure démocratique élue susceptible de promouvoir et défendre leurs droits, l'octroi aux Rom d'un accès approprié aux médias publics afin de promouvoir leur image et leurs intérêts et la création d'un Institut culturel pour les Rom. Cet appel, ainsi que d'autres initiatives similaires, n'ont apparemment pas bénéficié de toute l'attention des autorités. Plus récemment, dans le cadre des échanges écrits occasionnés par le suivi de la Convention-cadre, les autorités espagnoles ont fourni des clarifications concernant leur position officielle à cet égard, précisant que la communauté des Rom d'Espagne ne constitue pas une minorité nationale. Cette position a été par ailleurs confirmée sur le plan interne par le rejet, par le Sénat espagnol, d'une motion récente appelant à une telle reconnaissance.

Le Comité consultatif se félicite néanmoins du fait que, même en l'absence, sur le plan national, d'une reconnaissance formelle des Rom en tant que minorité nationale, les autorités entendent accorder à ces derniers la protection offerte par la Convention-cadre. Le fait d'avoir consacré le Rapport étatique aux mesures prises pour améliorer la situation des Rom confirme implicitement cette approche.

Dans le cadre des informations fournies au regard de l'article 3 de la Convention-cadre, le Rapport étatique fait référence au Préambule de la Constitution espagnole de 1978, qui reconnaît et protège "tous les Espagnols et tous les peuples d'Espagne dans l'exercice des droits de l'homme, de leurs cultures et de leurs traditions, de leurs langues et de leurs institutions". Plusieurs termes sont utilisés dans la Constitution afin de désigner la population du pays dans sa globalité ("le peuple espagnol" à l'article 1.2, "tous les Espagnols" dans le Préambule, "la nation espagnole" dans le Préambule et à l'article 2), ainsi que ses composantes ("les peuples d'Espagne" dans le Préambule, "les nationalités" à l'article 2).

Le Comité consultatif note que, lors de la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, en avril 2001, les autorités ont formulé une déclaration indiquant les langues considérées en Espagne comme langues régionales ou minoritaires. Le Comité consultatif s'interroge, en l'absence d'indication expresse concernant les groupes reconnus par le gouvernement en tant que minorités nationales et dans la mesure où la dimension linguistique est un élément identitaire fondamental pour les "peuples" ou "nationalités" d'Espagne, sur le statut des groupes ainsi désignés par rapport à la Convention-cadre.

Sans doute, le Comité consultatif a-t-il pris note dernièrement du fait que les autorités espagnoles rejettent toute inclusion des "nationalités" d'Espagne dans le champ d'application de la Convention-cadre. Ceci étant, en l'absence d'un dialogue approfondi avec les autorités et de contacts avec les personnes concernées, il n'est pas possible pour le Comité consultatif ni même souhaitable de conclure qu'il serait ou non approprié de traiter ces groupes en tant que minorités nationales. Par ailleurs, il se peut que, étant reconnues en tant que "peuples" par la Constitution espagnole, ces populations ne souhaitent ni être désignées, ni être traitées comme des minorités nationales.

Cependant, le Comité consultatif est d'avis que, si ces personnes devaient faire preuve d'un intérêt pour la protection offerte par la Convention-cadre dans le cadre d'un dialogue avec les autorités, on ne saurait exclure cette possibilité et leur refuser *a priori* cette protection. Par conséquent, le Comité consultatif invite les autorités à envisager des consultations avec les groupes potentiellement concernés pour discuter de ces questions. Etant donné que les frontières linguistiques ne coïncident pas toujours avec les découpages territoriaux, il pourrait s'avérer utile de se pencher également, dans le cadre de ce dialogue et si les intéressés devaient manifester un intérêt à cet égard, sur la situation des Catalans, des Basques, des Galiciens ou encore des Valenciens vivant dans les zones situées en dehors des territoires d'implantation traditionnelle ou substantielle, ainsi que des personnes de langue espagnole vivant dans les Communautés Autonomes disposant d'un régime linguistique spécial.

Le Comité consultatif constate l'existence en Espagne, en dehors des groupes linguistiques ci-dessus mentionnés, d'autres groupes, tels que les Juifs, que le gouvernement ne semble pas considérer, à ce stade, comme étant protégés par la Convention-cadre. Le Comité consultatif note l'absence de toute référence, aussi bien dans le rapport étatique que dans la réponse des autorités à son questionnaire, à la population d'origine berbère (de religion musulmane et de langue *tamazight*) vivant dans les cités autonomes de Ceuta et Melilla, deux enclaves espagnoles situées au Nord de l'Afrique. Selon différentes sources, cette population partage des caractéristiques identitaires qui la différencient de la population majoritaire et elle aurait déjà fait entendre sa volonté de préserver son identité culturelle propre. Au vu de ce qui précède, le Comité consultatif est d'avis qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à d'autres groupes, y compris les non-citoyens le cas échéant, dans l'application de la Convention-cadre article par article, et estime que les autorités espagnoles devraient examiner cette question en consultation avec les intéressés.

### **Concernant l'article 3**

Le Comité consultatif *constate* avec satisfaction que, malgré l'absence en Espagne de groupes reconnus formellement en tant que minorités nationales, les Rom peuvent bénéficier de la protection offerte par la Convention-cadre. Le Comité consultatif *constate* par ailleurs que la question du champ d'application de la Convention-cadre mérite plus ample examen de la part des autorités, et *considère* que des consultations avec les groupes potentiellement concernés sont susceptibles d'apporter les clarifications nécessaires.

## 36. SUEDE

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

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

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

Le Comité consultatif note que, lorsqu'elle a ratifié la Convention-cadre, la Suède a fait une déclaration selon laquelle les minorités nationales sont en Suède les Sâmes, les Finlandais suédois, les Tornedalers, les Rom et les Juifs . Dans leur dialogue avec le Comité consultatif, les autorités suédoises ont confirmé que les dispositions de la Convention-cadre doivent être appliquées de la même manière à toutes les personnes appartenant à ces minorités, qu'elles soient ou non de nationalité suédoise. Le Comité consultatif se félicite vivement de cette approche souple à l'égard des minorités concernées. Compte tenu du fait qu'un grand nombre des personnes concernées ne sont pas des ressortissants suédois, cette approche souple contribue à l'impact de la Convention-cadre et aide à éviter toute distinction arbitraire ou injustifiée au sein de ces minorités.

Le Comité consultatif souligne que, parallèlement aux actions publiques visant à améliorer leur intégration, des mesures spécifiques sont nécessaires pour répondre aux besoins particuliers des personnes appartenant aux minorités nationales. Il importe donc que la protection des minorités nationales ne soit pas perçue, par les autorités locales et les autres parties concernées, comme ne comportant que les mesures prises par les autorités dans le cadre de leurs actions d'intégration bien que, dans certains domaines, les deux soient liés.

Le Comité consultatif se félicite vivement du fait que tant le gouvernement que le Parlement suédois estiment que la reconnaissance d'un groupe de personnes en tant que population autochtone n'exclut pas que les personnes appartenant à ce groupe bénéficient de la protection assurée par la Convention-cadre et que les Sâmes sont donc protégés par ce traité.

Le Comité consultatif note que les représentants de certaines organisations de Scanie et de Gotland ont entrepris des démarches pour obtenir du gouvernement une meilleure reconnaissance des problèmes linguistiques et des autres problèmes des personnes résidant dans ces régions, y compris dans le contexte de la mise en œuvre de la Convention-cadre. Dans le même temps, les autorités sont d'avis que les personnes qui résident dans ces régions ne constituent pas une minorité nationale puisqu'elles ne parlent que des dialectes du suédois. Le Comité consultatif considère que la question pourrait être traitée en établissant un dialogue entre les personnes appartenant aux groupes concernés et les autorités.

Plus généralement, le Comité consultatif constate l'existence, en Suède, d'un nombre important de groupes ethniques et linguistiques que le gouvernement ne considère pas comme étant protégés par la Convention-cadre. Néanmoins, le Comité consultatif est d'avis qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à d'autres groupes dans l'application de la Convention-cadre article par article, et estime que les autorités suédoises devraient examiner cette question en consultation avec les intéressés.

### Concernant l'article 3

Le Comité consultatif *constate* qu'il serait possible d'envisager l'inclusion de personnes appartenant à d'autres groupes dans une application de la Convention-cadre article par article et *considère* que la Suède devrait examiner cette question avec les intéressés.

## 37. SUISSE

Le Comité consultatif note que la Suisse a formulé, au moment du dépôt de l'instrument de ratification de la Convention-cadre, une déclaration dont la teneur est la suivante : « La Suisse déclare que constituent en Suisse des minorités nationales au sens de la présente Convention-cadre, les groupes de personnes qui sont numériquement inférieurs au restant de la population du pays ou d'un canton, sont de nationalité suisse, entretiennent des liens anciens, solides et durables avec la Suisse et sont animés de la volonté de préserver ensemble ce qui fait leur identité commune, notamment leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue. La Suisse déclare que les dispositions de la Convention-cadre régissant l'usage de la langue dans les rapports entre particuliers et autorités administratives sont applicables sans préjudice des principes observés par la Confédération et les cantons dans la détermination des langues officielles ».

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

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

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

Il ressort du Rapport étatique et de la réponse au questionnaire que les autorités suisses considèrent que les personnes appartenant aux minorités linguistiques nationales, à savoir les minorités francophone, italophone et romanche, sont protégées par la Convention-cadre. Les autorités suisses considèrent également qu'une telle protection est ouverte aux personnes appartenant à la communauté juive ainsi qu'aux gens du voyage. Au vu, notamment, des entretiens qu'il a eus avec les représentants de ces communautés lors de sa visite en Suisse, le Comité consultatif note un intérêt évident pour une telle protection de la part des gens du voyage, dont la très grande majorité

se considèrent de souche Jenish bien que certains s'apparentent aux Sinti ou aux Rom. De leur côté, les représentants de la communauté juive n'ont pas fait montre d'un tel intérêt, mais non pas non plus exclu toute possibilité de bénéficier d'une protection au titre de la Convention-cadre.

En outre, selon les autorités suisses, les personnes appartenant à la minorité germanophone résidant dans certains cantons, comme Fribourg ou le Valais, peuvent aussi être protégées par la Convention-cadre. Le Comité consultatif constate qu'il existe un degré élevé d'autonomie en faveur des cantons de par l'ordre juridique suisse, lequel pose le principe de leur souveraineté à l'article 3 de la Constitution fédérale. Ce principe se manifeste en particulier dans les domaines de l'enseignement et de la culture où les cantons disposent de très larges compétences. Le Comité consultatif note que de nombreux germanophones vivant dans ces deux cantons ont le sentiment d'appartenir à une minorité linguistique au niveau cantonal et manifestent clairement la volonté de préserver leur culture. Par conséquent, au vu de ces différents éléments, le Comité consultatif est d'avis que les personnes appartenant à la minorité germanophone résidant dans les cantons de Fribourg et du Valais peuvent se réclamer de la protection de la Convention-cadre dans la mesure où les questions examinées relèvent de la compétence cantonale. De la même manière, il convient de souligner que la protection offerte par la Convention-cadre est également ouverte aux autres minorités linguistiques au niveau cantonal, comme les francophones du canton de Berne. Le Comité consultatif note qu'une telle approche s'inscrit parfaitement dans l'esprit de la Convention-cadre.

Le Comité consultatif note que la déclaration formulée par la Suisse au moment du dépôt de l'instrument de ratification fait référence aux principes observés par la Confédération et les cantons dans la détermination des langues officielles. Il relève que la territorialité des langues compte parmi ces principes. Bien qu'elle amène certaines restrictions dans les rapports entre particuliers et autorités administratives, la territorialité des langues ne conduit pas pour autant à nier aux personnes appartenant aux minorités francophone, italophone ou romanche qui vivent en dehors de leurs régions d'implantation traditionnelle leur qualité de personnes appartenant à une minorité. Partant, le principe de la territorialité ne supprime pas toute protection au titre de la Convention-cadre, ce dont se félicite le Comité consultatif. Dans la mesure où certaines dispositions de la Convention-cadre sont de nature à éclairer la portée du principe de territorialité dont l'application pratique n'est pas toujours aisée, le Comité consultatif ne peut qu'encourager les autorités concernées à ne pas interpréter de façon trop rigide la seconde phrase de la déclaration précitée.

Etant donné qu'une très forte proportion de personnes appartenant à la minorité italophone et à la minorité romanche ont quitté leur aire d'implantation traditionnelle pour bénéficier de possibilités de formation ou trouver un emploi et malgré les nombreuses mesures législatives et autres déjà prises pour donner effet à l'article 70, paragraphes 4 et 5 de la Constitution fédérale, le Comité consultatif encourage les autorités suisses à porter une attention toute particulière à ces personnes qui peuvent avoir des besoins spécifiques, notamment dans le domaine de l'éducation (voir les commentaires relatifs à l'article 13, paragraphe 66 et à l'article 14, paragraphe 72).

Outre les groupes identifiés par les autorités suisses comme étant couverts par la Convention-cadre, celles-ci ont également signalé, dans la réponse au questionnaire susmentionné et lors des entretiens qu'elles ont eus avec le Comité consultatif, l'existence d'autres groupes linguistiques, ethniques ou religieux qu'elles ne considèrent pas comme étant protégés par la Convention-cadre au motif, notamment, que les personnes appartenant à ces groupes ne possèdent pas la nationalité suisse et/ou n'entretiennent pas de liens solides, anciens et durables avec la Suisse. Le Comité consultatif est cependant d'avis qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à d'autres groupes, y compris des non-ressortissants le cas échéant, dans l'application de la Convention-cadre article par article, et estime que les autorités suisses devraient examiner cette question en consultation avec les intéressés lorsque le moment sera propice.

### Concernant l'article 3

Le Comité consultatif *constate* qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à d'autres groupes dans l'application de la Convention-cadre article par article et *considère* que la Suisse devrait examiner cette question en consultation avec les intéressés.

Le Comité consultatif *constate* que les personnes appartenant à la minorité germanophone résidant dans les cantons de Fribourg et du Valais peuvent se réclamer de la protection de la Convention-cadre dans la mesure où les questions examinées relèvent de la compétence cantonale. Il *constate* que la protection offerte par la Convention-cadre est également ouverte aux autres minorités linguistiques au niveau cantonal, comme les francophones du canton de Berne. Le Comité consultatif *considère* que cette approche s'inscrit parfaitement dans l'esprit de la Convention-cadre.

### 38. « L'EX-REPUBLIQUE YUGOSLAVE DE MACEDOINE »

Le Comité consultatif note que l'instrument de ratification déposé le 10 avril 1997 par « l'ex-République yougoslave de Macédoine » contient la déclaration suivante :

1. « Le terme « *minorité nationale* » utilisé dans la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales est considéré comme étant identique au terme « *nationalités* » utilisé dans la Constitution et les lois de la République de Macédoine.

2. *Les dispositions de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales seront appliquées aux minorités nationales albanaise, turque, vlach, rom et serbe, vivant sur le territoire de la République de Macédoine.*

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

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

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

Le Comité consultatif note qu'aux termes de l'Annexe A de l'Accord d'Ohrid, des modifications constitutionnelles ont été adoptées et que le Préambule de la Constitution de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » se lit désormais comme suit : « Les citoyens de la République de Macédoine, le peuple macédonien ainsi que les citoyens qui vivent dans ses frontières et qui font partie du peuple albanais, du peuple turc, du peuple vlach, du peuple serbe, du peuple rom, du peuple bosniaque et d'autres, prenant la responsabilité du présent et de l'avenir de leur patrie [...],

égaux en droits et obligations envers le bien commun - la République de Macédoine, en conformité avec la République de Krushevo [...] et le Référendum du 8 septembre 1991, ont décidé d'établir la République de Macédoine en tant qu'Etat indépendant et souverain [...]».

Le Comité consultatif note qu'avant la dissolution de la République socialiste fédérative de Yougoslavie (RSFY), tout citoyen disposait à la fois de la citoyenneté de la RSFY et de la citoyenneté de l'une de ses Républiques. A l'époque de la RSFY, la citoyenneté de l'une des Républiques n'était pas importante s'agissant de l'accès aux droits sociaux et nombreux sont ceux qui n'ont pas changé cette citoyenneté alors qu'ils changeaient de République. En revanche, cette citoyenneté est devenue décisive lors de la succession d'Etat. En conséquence, les citoyens qui se sont installés dans une autre République sans en prendre la citoyenneté n'étaient pas inscrits sur le registre des citoyens de ce pays, pays avec lequel ils ont en définitive toutes leurs attaches. Ils ont donc dû faire une demande de naturalisation aux termes de la loi de 1992 sur la citoyenneté. Le Comité consultatif note que la loi de 1992 sur la citoyenneté a été amendée en décembre 2003 dans le sens d'un assouplissement des conditions posées à la naturalisation. Cette loi définit la citoyenneté comme « le lien légal entre une personne et l'Etat et n'indique pas l'origine ethnique de la personne » et prévoit une procédure facilitée pour l'acquisition de la citoyenneté pour les ressortissants des autres Républiques de l'ex-RSFY et des ressortissants de l'ex-RSFY. En pratique, des difficultés peuvent cependant subsister en ce qui concerne l'accès à la citoyenneté pour certains groupes minoritaires (voir également les commentaires relatifs à l'article 4 ci-dessous, paragraphes 37 et 38).

Le Comité consultatif note par ailleurs que le Préambule de la Constitution inclut spécifiquement le peuple bosniaque et mentionne une catégorie « autres ». Une telle approche est par ailleurs également reflétée dans le Rapport étatique, lequel fait référence à la situation de groupes autres que ceux inclus dans la déclaration de 1997 déposée lors de la ratification de la Convention-cadre. Le Comité consultatif accueille avec satisfaction une telle évolution qui témoigne d'une approche plus souple. Il note de surcroît, au cours de son dialogue avec les autorités, qu'il est dans l'intention des autorités de formaliser cette position de fait par une déclaration révisée étendant la protection de la Convention-cadre aux Bosniaques.

Le Comité consultatif a appris de personnes appartenant à la communauté égyptienne que les autorités tendent à les considérer comme des Rom alors qu'en raison de leur origine ethnique, leur histoire, leurs traditions, leur culture, elles souhaitent être traitées en tant que communauté distincte et bénéficier de la protection de la Convention-cadre. Il note à cet égard que, selon des représentants de cette communauté, les tentatives faites afin de s'affirmer en tant que communauté distincte ont entraîné des réactions négatives à différents niveaux de l'administration publique. Le Comité consultatif invite instamment le Gouvernement à veiller à ce que l'identité de ces personnes soit respectée par les autorités et à examiner la possibilité pour ces dernières de bénéficier de la protection offerte par la Convention-cadre en tant que groupe distinct.

Outre les Egyptiens, le Comité consultatif est d'avis que qu'il serait possible d'envisager l'inclusion de personnes appartenant à d'autres groupes, y compris le cas échéant, les non-citoyens dans l'application de la Convention-cadre article par article et invite le Gouvernement à examiner cette question en consultation avec les intéressés lorsque le moment sera propice.

Le Comité consultatif se félicite du fait que le recensement de la population effectué en 2002 et dont les résultats ont été rendus publics le 1<sup>er</sup> décembre 2003, se soit appuyé sur un cadre juridique solide. Le Comité consultatif note en particulier que la loi sur le recensement de 2002 prévoit que les personnes recensées ont une liberté de réponse à la question sur l'affiliation ethnique figurant sur les formulaires. Il note également avec satisfaction que cette même loi prévoit que lesdits

formulaire soient imprimés non seulement en macédonien mais aussi en albanais, turc, vlach, romani et serbe et que les personnes ont le droit d'être recensées dans la langue de leur choix. Le Comité consultatif se félicite qu'en pratique, ce recensement semble avoir eu lieu dans des conditions qui ont généralement respecté les principes énoncés par l'article 3 de la Convention-cadre (voir Remarques générales ci-dessus).

### 39. UKRAINE

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

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

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

Le Comité consultatif note que l'Ukraine n'a pas établi de liste des minorités nationales. Le Rapport étatique implique que les 130 « nationalités » qui résident en Ukraine, à l'exception des Ukrainiens, entrent dans le champ d'application par la Convention-cadre. Le Rapport étatique utilise par ailleurs l'expression « groupes ethnographiques (sous-ethniques) du peuple ukrainien » - une expression qui n'est définie dans aucune législation ayant trait aux minorités nationales - pour désigner, par exemple, les Boïks, les Hutsuls et les Rusyns, sans fournir d'informations complètes sur leur situation et sans indiquer si les personnes qui appartiennent à ces groupes sont considérées comme protégées par la Convention-cadre. Le Comité consultatif est conscient que les Rusyns, en particulier, ont déployé beaucoup d'efforts pour obtenir du gouvernement une reconnaissance plus complète et le soutien de leur identité spécifique. Il estime que ces préoccupations méritent d'être pris en compte et note dès lors avec satisfaction que les autorités ont pris certaines mesures à cet égard. Le Comité consultatif se réjouit, en particulier, que, contrairement au recensement de 1989, les Rusyns et les autres « groupes sous-ethniques » figurent en tant que catégorie distincte sous la rubrique « origine ethnique » dans le recensement de décembre 2001. Toutefois, cette reconnaissance de leur identité distincte reste limitée : contrairement aux 130 autres groupes, les Rusyns et les sept autres « groupes sous-ethniques » ne seront pas considérés comme une catégorie de « nationalité » distincte dans le recensement, mais bien comme faisant partie de la « nationalité » ukrainienne. Le Comité consultatif s'attend néanmoins à ce que les résultats du recensement concernant les différentes « origines ethniques » soient rendus publics et qu'ainsi ils constituent les jalons d'un meilleur dialogue entre les personnes faisant partie de ces groupes et les autorités, et que ce dialogue abordera également des questions relatives à l'application de la Convention-cadre.

Le Comité consultatif note que certains instruments législatifs qui concernent les minorités nationales, notamment la loi de 1992 sur les minorités nationales, s'appliquent uniquement aux citoyens de l'Ukraine. Il relève que, eu égard aux difficultés que les personnes jadis déportées ont

eues pour obtenir la nationalité ukrainienne (voir aussi les observations formulées à ce sujet au titre de l'article 15), cette limitation concerne également les personnes qui font partie des groupes visés dans le Rapport étatique.

Au vu des paragraphes qui précèdent, le Comité consultatif considère qu'il reste possible d'intégrer d'autres groupes dans le champ d'application de la Convention-cadre. Il est d'avis qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à ces groupes, y compris, le cas échéant, les non-citoyens, dans l'application de la Convention-cadre article par article, et estime que les autorités ukrainiennes devraient examiner cette question en consultation avec les intéressés.

Le Comité consultatif note par ailleurs que le Rapport étatique donne des informations sur des personnes appartenant à des groupes dont les représentants hésitent à utiliser l'expression « minorités nationales » pour décrire la population concernée. C'est le cas, en particulier, pour les Tatars de Crimée, dont les représentants préfèrent l'expression « peuple indigène ». Le Comité consultatif est d'avis, comme le gouvernement et plusieurs représentants des Tatars de Crimée, que la reconnaissance d'un groupe de personnes comme formant une population indigène n'empêche pas que les personnes qui en font partie bénéficient de la protection prévue par la Convention-cadre. Cette conclusion est particulièrement importante, au vu du fait que, si l'expression « peuple indigène » figure certes à l'article 11 de la Constitution, cette notion n'a pas été développée dans la législation ou la pratique de l'Ukraine, et qu'il n'existe pas de garanties législatives spécifiques pour la protection des peuples indigènes en tant que tels dans la législation nationale.

Le Comité consultatif relève par ailleurs qu'il existe, chez les personnes appartenant à la minorité russe en Ukraine, une certaine hésitation à utiliser l'expression « minorité nationale ». De plus, il convient également de noter qu'outre les Russes ethniques, il existe un grand nombre d'Ukrainiens ethniques dont la langue maternelle est le russe. Il s'agit de tenir compte de ces éléments lorsque les autorités prennent des mesures pour appliquer la Convention-cadre, et ces éléments doivent également être présents dans la terminologie utilisée.

Le Comité consultatif note que les relations réciproques entre les identités roumaine et moldave a fait l'objet de longs débats en Ukraine. Il souligne que cette question doit être abordée dans le strict respect des principes consacrés par l'article 3 de la Convention-cadre et que l'on ne peut tenter d'imposer l'une ou l'autre de ces identités aux personnes concernées. Le Comité consultatif se réjouit, à cet égard, que le recensement de 2001 ait reconnu sur un pied d'égalité les deux identités concernées.

Le Comité consultatif relève que le questionnaire qui a servi de base à l'organisation du recensement de décembre 2001 comportait une question obligatoire sur « la nationalité ou l'origine ethnique » des personnes. Bien qu'il apprécie la nécessité de disposer des données de qualité dans ce domaine, le Comité consultatif estime que le droit de ne pas être traité comme une personne appartenant à une minorité nationale concerne également les recensements et qu'une question obligatoire sur l'appartenance ethnique d'une personne n'est pas compatible avec ce principe même si, comme c'était le cas en Ukraine, les autorités concernées n'ont nullement l'intention de prendre des sanctions en cas d'infraction à cette règle. Le Comité consultatif est d'avis que, conformément à l'article 3 de la Convention-cadre, si un formulaire de recensement comporte une question sur l'appartenance ethnique, l'interviewé doit être libre d'y répondre ou non, et l'Ukraine doit revoir sa pratique en conséquence.

Le Comité consultatif a appris que, dans certaines circonstances, les forces de l'ordre recueillent des renseignements sur l'appartenance ethnique des personnes. Par exemple, elles ont rassemblé des « statistiques opérationnelles » sur les condamnations pénales pour certaines minorités nationales.

Celles-ci contiennent des données détaillées sur les procédures pénales engagées contre des Tatars de Crimée et des Rom dans diverses régions. Cette situation préoccupe vivement le Comité consultatif, en particulier parce qu'il semble que ces pratiques semblent ne pas reposer sur une base légale claire et qu'elles ne sont pas appliquées sur la base d'une identification volontaire par les personnes concernées. Le Comité consultatif estime que la collecte de données personnelles sur l'affiliation des personnes à une minorité nationale déterminée, sans leur accord et sans garanties légales suffisantes, n'est pas compatible avec l'article 3 de la Convention-cadre. Il considère qu'il est essentiel que l'Ukraine réexamine ces pratiques et se montre plus attentive à l'avenir à ce principe lorsqu'elle recueillera des données.

Compte tenu de ce qui précède, le Comité consultatif estime qu'il est essentiel que les données qui ont été recueillies bénéficient d'une protection appropriée et que, d'une manière générale, les données relatives à l'appartenance ethnique soient traitées de manière telle que les sujets de ces données ne soient pas identifiables, compte tenu des principes énoncés dans la Recommandation n° (97) 18 du Comité des Ministres concernant la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques. À cet égard, le Comité consultatif estime qu'il est important que l'Ukraine poursuive ses projets d'amélioration de sa législation dans ce domaine.

Enfin, le Comité consultatif souligne que, compte tenu du droit à l'égalité devant la loi et à une égale protection de la loi, il ne devrait pas exister de différences injustifiées dans le traitement des personnes appartenant à des minorités nationales différentes en ce qui concerne la collecte de données ethniques par les forces de l'ordre ou d'autres autorités.

### **Concernant l'article 3**

Le Comité consultatif *constate* qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à d'autres groupes dans le champ d'application de la Convention-cadre article par article, et *considère* que l'Ukraine devrait examiner cette question en concertation avec les intéressés.

Le Comité consultatif *constate* que le questionnaire qui a servi de base au recensement de décembre 2001 comportait une question obligatoire sur « la nationalité ou l'origine ethnique » des personnes, ce qui n'est pas compatible avec l'article 3 de la Convention-cadre. Il *considère* que l'Ukraine devrait revoir cette pratique de sorte à rendre facultative la réponse à une telle question.

Le Comité consultatif *constate* que les forces de l'ordre recueillent des renseignements sur l'appartenance ethnique des personnes d'une façon qui n'est pas compatible avec la Convention-cadre et *considère* que l'Ukraine devrait réexaminer ces pratiques de façon à s'assurer qu'elles soient pleinement compatibles avec les pratiques énoncées à l'article 3 de la Convention-cadre.

## **40. ROYAUME-UNI**

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

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

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

Le Comité consultatif se félicite de l'interprétation souple de l'expression « minorité nationale » adoptée par le Royaume-Uni. Le Comité consultatif note que l'expression « minorité nationale » n'est pas juridiquement définie au Royaume-Uni mais que le Rapport étatique se fonde sur la définition très étendue et d'usage « conventionnel » au Royaume-Uni de « groupe racial » au sens de la loi de 1976 sur les relations raciales. Aux termes de cette loi, un « groupe racial » est défini comme « un groupe de personnes défini par la couleur, la race, la nationalité (y compris la citoyenneté) ou l'origine ethnique ou nationale ». Cette définition inclut les communautés ethniques minoritaires. Les tribunaux ont en outre interprété ce terme et conclu qu'il comprend les Ecosais, les Irlandais et les Gallois en vertu de leur origine nationale. Au cas par cas, ils ont également inclus les Rom/Tsiganes et les Gens du Voyage irlandais (assimilés également à un groupe racial aux fins de l'ordonnance nord-irlandaise de 1997 sur les relations raciales (*Race Relations (Northern Ireland) Order*)), des Sikhs et des Juifs.

Le Comité consultatif note que les tribunaux ont la possibilité de définir les groupes constituant un « groupe racial » aux termes de la loi de 1976 sur les relations raciales. Il note cependant que certains groupes ne sont pas (ou pas encore) considérés comme tels et que cela pourrait créer des problèmes d'inégalité avec les groupes qui le sont. A cet égard, le Comité consultatif note en particulier que les Juifs et les Sikhs ont été inclus, à l'inverse des musulmans et d'autres groupes religieux.

Le Comité consultatif remarque que le gouvernement ne considère pas le peuple de Cornouailles comme une minorité nationale. Il note en revanche qu'un certain nombre de personnes vivant en Cornouailles se considèrent comme étant une minorité nationale couverte par le champ d'application de la Convention-cadre. A cet égard, le Comité consultatif a reçu de nombreuses informations de leur part concernant leur identité celte, leur histoire spécifique, leur langue distincte et leur culture.

Même si les tribunaux ont un rôle important à jouer dans la définition d'un « groupe racial » aux termes de la loi de 1976 sur les relations raciales, le Comité consultatif considère que d'autres groupes pourraient être couverts par la Convention-cadre. Il est d'avis qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à ces groupes dans l'application de la Convention-cadre, article par article, et estime que les autorités du Royaume-Uni devraient examiner cette question en consultation avec les intéressés.

Le Comité consultatif note qu'un nouveau recensement a eu lieu au Royaume-Uni en 2001. Il note qu'un recensement constitue une bonne occasion pour permettre aux personnes d'exprimer leur identité. Il est toutefois conscient que certaines personnes concernées ont regretté de ne pas avoir la possibilité de déclarer leur appartenance à un groupe spécifique (notamment les Gallois, les

Cornouaillais, les Ecossais d'Ulster et les Rom/Tsiganes) lors du recensement de 2001. Il était possible de signaler l'appartenance à un « autre groupe » dans certaines rubriques du recensement et une campagne de publicité avait été organisée, par exemple, pour sensibiliser les Gallois à cette possibilité. Le Comité consultatif considère néanmoins qu'à l'avenir les rubriques concernant l'appartenance à d'autres groupes spécifiques devraient être plus claires.

Le Comité consultatif note que le Bailliage de Jersey a demandé à ce que la ratification de la Convention-cadre par le Royaume-Uni soit étendue de façon à l'inclure et note que cela sera possible une fois que le projet de loi aura été adopté par le corps législatif de l'île. Le Comité consultatif remarque également que l'extension territoriale de la Convention-cadre reste possible pour d'autres territoires dont les relations internationales sont de la responsabilité du Royaume-Uni.

### **Concernant l'article 3**

Le Comité consultatif *constate* qu'il serait possible d'envisager d'étendre l'application de la Convention-cadre, article par article, à des personnes appartenant à d'autres groupes et *considère* que le Royaume-Uni devrait examiner cette question en consultation avec les intéressés.