



Strasbourg, le 2 février 2016

Public  
Document de travail

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

**RECUEIL DES AVIS DU COMITÉ CONSULTATIF SUR L'ARTICLE 3  
DE LA CONVENTION-CADRE**

**DEUXIÈME 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.”

Ce document étant un document de travail, nous vous conseillons d'utiliser, pour les publications, les versions originales des avis du Comité Consultatif de la Convention-Cadre.

## TABLE DES MATIERES

1.	Albanie <i>Avis adopté le 29 mai 2008</i> .....	4
2.	Arménie <i>Avis adopté le 12 mai 2006</i> .....	8
3.	Autriche <i>Avis adopté le 8 juin 2007</i> .....	11
4.	Azerbaïdjan <i>Avis adopté le 9 novembre 2007</i> .....	12
5.	Bosnie-Herzégovine <i>Avis adopté le 9 octobre 2008</i> .....	14
6.	Bulgarie <i>Avis adopté le 18 mars 2010</i> .....	17
7.	Croatie <i>Avis adopté le 1<sup>er</sup> octobre 2004</i> .....	20
8.	Chypre <i>Avis adopté le 7 juin 2007</i> .....	23
9.	République tchèque <i>Avis adopté le 24 février 2005</i> .....	27
10.	Danemark <i>Avis adopté le 9 décembre 2004</i> .....	30
11.	Estonie <i>Avis adopté le 24 février 2005</i> .....	33
12.	Finlande <i>Avis adopté le 2 mars 2006</i> .....	35
13.	Géorgie <i>Avis adopté le 17 juin 2015</i> .....	36
14.	Allemagne <i>Avis adopté le 1<sup>er</sup> mars 2006</i> .....	38
15.	Hongrie <i>Avis adopté le 9 décembre 2004</i> .....	39
16.	Irlande <i>Avis adopté le 6 octobre 2006</i> .....	42
17.	Italie <i>Avis adopté le 24 février 2005</i> .....	45
18.	Kosovo* <i>Avis adopté le 5 novembre 2009</i> .....	49
19.	Lettonie <i>Avis adopté le 18 juin 2013</i> .....	52
20.	Lituanie <i>Avis adopté le 28 février 2008</i> .....	55
21.	Malte <i>Avis adopté le 22 novembre 2005</i> .....	58
22.	Moldova <i>Avis adopté le 9 décembre 2004</i> .....	58
23.	Monténégro <i>Avis adopté le 19 juin 2013</i> .....	60
24.	Pays-Bas <i>Avis adopté le 20 juin 2013</i> .....	64
25.	Norvège <i>Avis adopté le 5 octobre 2006</i> .....	66
26.	Pologne <i>Avis adopté le 20 mars 2009</i> .....	67
27.	Portugal <i>Avis adopté le 5 novembre 2009</i> .....	69
28.	Roumanie <i>Avis adopté le 24 novembre 2005</i> .....	71
29.	Fédération de Russie <i>Avis adopté le 11 mai 2006</i> .....	74
30.	Saint-Marin <i>Avis adopté le 2 mars 2006</i> .....	76
31.	Serbie <i>Avis adopté le 19 mars 2009</i> .....	77
32.	République slovaque <i>Avis adopté le 26 mai 2005</i> .....	80
33.	Slovénie <i>Avis adopté le 26 mai 2005</i> .....	82
34.	Espagne <i>Avis adopté le 22 février 2007</i> .....	86
35.	Suède <i>Avis adopté le 8 novembre 2007</i> .....	87
36.	Suisse <i>Avis adopté le 29 février 2008</i> .....	88
37.	“L’ex-République yougoslave de Macédoine” <i>Avis adopté le 23 février 2007</i> .....	90
38.	Ukraine <i>Avis adopté le 30 mai 2008</i> .....	92
39.	Royaume-Uni <i>Avis adopté le 6 juin 2007</i> .....	97

\*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.

Au 2 février 2016, le Comité Consultatif de la Convention-Cadre pour la Protection des Minorités Nationales a adopté 40 avis, dont 39 avis sur l’article 3.

**NOTE**

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

Cette affirmation ne signifie pas que des mesures suffisantes ont été prises et que les efforts en ce domaine peuvent être ralentis ou arrêtés. La nature des obligations de la Convention-cadre exige au contraire des efforts soutenus et constants de la part des autorités afin que soient respectés les principes et les objectifs de la Convention-cadre. En outre, certaines situations, jugées acceptables à un stade, ne le seront plus nécessairement lors des prochains cycles de suivi. Enfin, il se peut que certains problèmes qui paraissent relativement mineurs à un stade se révèlent avec le temps avoir été sous-estimés.

1. **Albanie**

*Avis adopté le 29 mai 2008*

**Recensement et certificats de naissance**

*Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis, le Comité consultatif a noté que le dernier recensement organisé en Albanie en 2001 ne contenait aucune question sur l'appartenance ethnique des personnes et a estimé qu'un recensement national pourrait offrir une bonne occasion pour les personnes appartenant à des minorités nationales d'affirmer leur identité, tout en respectant leurs choix subjectifs en ce qui concerne leur appartenance ethnique.

*Situation actuelle*

a) Evolutions positives

Le prochain recensement général de la population en Albanie est prévu en 2011. L'inclusion d'une question sur l'appartenance ethnique est d'ores et déjà reconnue par les autorités, et l'Institut national de la statistique (INSTAT) en particulier, comme étant l'un des points à traiter, sans qu'aucune conclusion n'ait été arrêtée pour l'instant, les travaux préparatifs au recensement devant commencer en 2009.

Le Comité consultatif note avec satisfaction que l'Albanie a adopté une loi sur la protection des données personnelles en mars 2008 et que celle-ci a été évaluée par les experts du Conseil de l'Europe comme étant, dans l'ensemble, conforme aux normes internationales sur la question, à savoir la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des données personnelles de 1981 et ses Protocoles et la Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 sur cette même question.

b) Questions non résolues

Dans son dialogue avec les autorités, le Comité consultatif a pris connaissance des réticences des autorités par rapport à l'inclusion d'une question sur l'appartenance ethnique dans le questionnaire du recensement. Celles-ci sont liées aux risques supposés d'appartenance ethnique soi-disant abusive par certaines personnes en faveur d'une origine ethnique donnée – en l'espèce grecque - en raison des avantages censés être liés à l'appartenance à cette minorité nationale, en particulier en termes de contacts transfrontaliers.

Le Comité consultatif note que les personnes appartenant à des minorités nationales ont, dans leur ensemble, appelé à ce que le prochain recensement leur permette d'affirmer leur identité ethnique, ce qui, pour le Comité consultatif, ne peut être ignoré par les autorités. Il fait remarquer que la réponse à la question de l'appartenance ethnique d'une personne doit demeurer volontaire et qu'aucun désavantage ne peut résulter de ce choix, conformément aux principes de l'Article 3 de la Convention-cadre. Compte tenu des inquiétudes susmentionnées, il est important que la population et les autorités publiques soient sensibilisées à l'importance d'obtenir le recensement le plus fiable possible. En outre, le Comité consultatif considère que le recensement ne devrait pas être considéré comme le seul et unique moyen d'obtenir des données sur la composition ethnique du pays. Si les résultats du recensement sont certes nécessaires et importants, ils pourraient être complétés par des enquêtes sociologiques et autres études sur la situation des minorités, y compris au niveau local. Ces études devraient pleinement tenir compte des normes internationales relatives à la protection des données personnelles et de l'Article 3 de la Convention-cadre.

Alors même que la collecte de données sur l'appartenance ethnique par le biais du recensement semble poser problème aux autorités albanaises en raison de préoccupations liées à la protection des données personnelles et à de possibles manipulations de ces données, le Comité consultatif note que de telles données sont déjà collectées d'office lors de la délivrance des certificats de naissance. Il ressort ainsi qu'il existe une contradiction dans la position des autorités albanaises sur la question de la collecte des données à caractère ethniques. En effet, le Comité consultatif a été informé que la rubrique obligatoire sur l'origine ethnique des certificats de naissance ne serait remplie que pour les Grecs et Macédoniens et que conformément à la pratique qui existait avant et pendant le régime communiste, l'inscription de l'origine ethnique sur les certificats de naissance ne se ferait non pas sur la base de la déclaration librement exprimée de la personne concernée, mais sur la base des certificats de naissance des parents. Les minorités « ethnolinguistiques » (voir au paragraphe 39) comme les Valaques/ Aroumains ou les Roms n'étant pas répertoriés comme telles à l'époque et les Serbo-Monténégrins qui, pour des raisons historiques, n'ont plus figuré en tant que tels depuis les années 50, ne tomberaient apparemment pas sous le coup de cette obligation. Une telle situation pourrait constituer une différence de traitement injustifiée parmi les personnes appartenant à des minorités et a un impact sur l'accès à certains droits, comme en matière d'éducation (voir ci-dessous). Le Comité consultatif a en outre appris que cette inscription obligatoire pour les Grecs et les Macédoniens ne produirait ses effets que dans les seules « zones de minorités » (voir commentaires spécifiques ci-après sur la question des limitations territoriales). Le Comité consultatif considère qu'inscrire l'origine ethnique d'une personne sur des papiers d'identité, en l'espèce les certificats de naissance, en l'absence de son consentement spécifique, pose des problèmes de compatibilité avec les principes de l'Article 3 de la Convention-cadre. Les autorités ont cependant souligné, lors de leur dialogue avec le Comité consultatif que cette pratique s'effectue désormais en respectant le principe de l'auto-identification. Le Comité consultatif est d'avis qu'afin de se mettre en conformité avec l'Article précité, les autorités doivent s'assurer qu'il est mis fin à la pratique signalée d'enregistrement d'office de l'appartenance ethnique.

#### *Recommandations*

Le Comité consultatif encourage les autorités à inclure une question sur l'origine ethnique dans le prochain recensement général de 2011 et à faire en sorte que ce choix soit expliqué à la population et aux agents de la fonction publique, au moyen de campagnes d'information. Il invite également les autorités à aller plus avant dans ce domaine, en complétant les résultats de ce recensement par des enquêtes sociologiques et autres études sur les minorités, y compris au niveau local.

Le Comité consultatif exhorte les autorités à prendre les mesures nécessaires afin de s'assurer qu'il est mis fin à la pratique consistant à faire figurer, de façon obligatoire, l'appartenance ethnique des personnes dans les certificats de naissance.

### **Catégorisation minorité nationale/minorité « ethnolinguistique »**

#### *Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis, le Comité consultatif invitait les autorités albanaises, à réexaminer, en consultation avec les intéressés, la question de la désignation des Roms et des Valaques/Aroumains en tant que minorité linguistique uniquement.

#### *Situation actuelle*

##### a) Evolutions positives

Comme indiqué dans le Rapport étatique, les autorités ont examiné les suites à donner à la Recommandation susmentionnée du Comité consultatif en organisant une consultation d'experts en 2003, ce qui constitue une première étape positive.

b) Questions non résolues

Le gouvernement albanais maintient la catégorisation des Roms et Valaques/Aroumains dans une catégorie autre que celle de minorité nationale. Suite à la réunion d'experts susmentionnée, ces deux groupes sont désormais définis comme minorités « ethnolinguistiques » (terme employé dans le Rapport étatique) et cela, en dépit des demandes des intéressés qui ont fait explicitement savoir auprès des autorités leur opposition à cette dénomination. En effet, selon eux, une telle dénomination restreint leur identité à une composante essentiellement linguistique, et ils ont exprimé leur souhait d'être reconnus en tant que minorité nationale au même titre que les Grecs, les Macédoniens et les Serbo-Monténégrins. Le gouvernement, quant à lui, s'en tient à son approche visant à reconnaître comme minorité nationale uniquement les minorités ayant un « Etat-parent ». Le Comité consultatif note qu'en pratique, cette catégorisation en tant que minorité « ethnolinguistique » entraîne *de facto* un traitement différencié pour les personnes appartenant aux groupes concernés puisque ces dernières ne peuvent accéder à certains droits, comme l'éducation dans leur langue, dans les mêmes conditions que les personnes reconnues en tant que minorités nationales (voir ci-après, Article 14), ce qui est problématique. De plus, cette catégorisation a pour conséquence de nourrir le sentiment auprès des personnes concernées d'être mises à l'écart des groupes minoritaires principaux.

*Recommandation*

Le Comité consultatif estime que les autorités devraient reconsidérer la distinction établie entre minorités nationales et « ethnolinguistiques », afin de s'assurer qu'il n'existe pas de traitement différencié des Roms et les Valaques/Aroumains, comparé aux « minorités nationales », s'agissant du bénéfice de certains droits.

### **Les Egyptiens et la Convention-cadre**

*Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis, le Comité consultatif considérait que l'exclusion *a priori* des Egyptiens du champ d'application personnel de la Convention-cadre n'était pas compatible avec cette dernière et estimait que le gouvernement devait réexaminer la question en consultation avec les intéressés.

*Situation actuelle*

Questions non résolues

La position du gouvernement albanais demeure, dans l'ensemble, inchangée. Selon les autorités, des discussions ont eu lieu au sujet de la communauté égyptienne mais elles n'estiment pas que la question de sa reconnaissance en tant que minorité nationale soit essentielle pour résoudre les problèmes socio-économiques auxquels cette communauté est confrontée.

Dans son dialogue avec le Comité consultatif, les Egyptiens ont réaffirmé leur souhait d'être reconnus en tant que groupe ethnique distinct des Roms, avec lesquels ils sont souvent confondus par la population et par les autorités elles-mêmes. Ils souhaitent en outre bénéficier du soutien de l'Etat pour la préservation de leur culture, laquelle, selon eux, devrait également être reflétée dans les manuels scolaires. Ils estiment également que les autorités devraient aborder la question de leur représentation au sein de l'administration publique et des structures élues.

Le gouvernement albanais n'exclut pas que les personnes appartenant à la communauté égyptienne puissent bénéficier de mesures spécifiques permettant leur meilleure intégration socio-économique. Il importe toutefois, selon le Comité consultatif, que l'identité spécifique que revendiquent les Egyptiens, soit respectée conformément aux principes de l'Article 3 de la Convention-cadre. Il est par conséquent important de ne pas les traiter comme des personnes appartenant à la communauté rom.

Les représentants de cette communauté ont exprimé le souhait de bénéficier de mesures similaires à celles prévues par la Stratégie nationale sur les Roms. Le Comité consultatif estime que cette Stratégie pourrait en effet fournir un cadre valable *mutadis mutandis* pour aborder les besoins des Egyptiens. Les autorités albanaises pourraient s'en inspirer, en opérant les adaptations nécessaires et en respectant l'identité spécifique des Egyptiens, afin de répondre de façon adéquate aux besoins de cette communauté.

#### *Recommandation*

Les autorités devraient établir un dialogue approfondi avec les Egyptiens afin de discuter avec ces derniers des mesures nécessaires à la préservation de leur identité spécifique. En outre, leur politique à l'égard des Egyptiens devrait s'inspirer des principes de la Convention-cadre.

### **Les Bosniaques et la Convention-cadre**

#### *Situation actuelle*

Les représentants de la communauté bosniaque ont indiqué au Comité consultatif leur bonne intégration au sein de la société albanaise. Ils ont également souligné l'importance du soutien apporté par leur « Etat-parent » dans le domaine de l'enseignement de la langue bosnienne (voir également l'Article 14). Les représentants de cette communauté ont également demandé aux autorités albanaises à être considérées en tant que minorité nationale car il est important pour eux que leur existence en tant que groupe distinct soit prise en compte.

Le Comité consultatif note que la protection des Bosniaques en tant que minorité nationale bénéficiant des dispositions de la Convention-cadre permettrait de répondre à leurs besoins spécifiques.

#### *Recommandation*

Le Comité consultatif considère que les autorités devraient intensifier leur dialogue avec les représentants de la communauté bosniaque et, afin de répondre à leurs besoins de protection, leur appliquer les dispositions de la Convention-cadre.

### **Limitations territoriales**

#### *Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis, le Comité consultatif, notant que l'application du critère relatif aux « zones de minorités » était toujours relativement répandue, invitait les autorités à s'assurer que les droits des personnes appartenant à des minorités résidant en dehors de ces zones ne soient indûment restreints et à clarifier la situation auprès des personnes concernées.

#### *Situation actuelle*

##### Questions non résolues

La question des « zones de minorités » en dehors desquelles les personnes appartenant à des minorités nationales ne peuvent pas accéder à certains droits demeure entière. La position du gouvernement est toujours d'affirmer que toute personne appartenant à une minorité est reconnue en tant que telle, quelle que soit la zone géographique où elle vit. La situation en pratique est néanmoins relativement différente: comme relevé précédemment, l'inscription d'office de l'origine ethnique d'une personne telle qu'alléguée, quand bien même elle pose des questions de compatibilité au regard de l'Article 3, ne produit ses effets que dans des zones données dans lesquelles les minorités nationales vivent en nombre substantiel. Il s'avère que l'origine ethnique des personnes ainsi renseignée dans ces zones est utilisée par les autorités pour accéder aux

demandes de personnes appartenant à des minorités pour obtenir, par exemple, l'ouverture d'une classe en langue minoritaire (voir également l'Article 14) et que les personnes appartenant à des minorités qui quittent ces « zones de minorités » ne peuvent prétendre aux mêmes droits. Il en résulte une situation dans laquelle la protection des minorités nationale comporte des restrictions géographiques excessivement rigides. Le Comité consultatif estime que cette situation de fait pose des questions de compatibilité au regard de l'Article 3 de la Convention-cadre.

Il apparaît que l'adoption d'une loi sur les minorités nationales n'est pas une préoccupation immédiate pour l'Albanie, même si elle figure dans le Plan national d'action pour la mise en œuvre de l'Accord de Stabilisation et d'Association entre l'Albanie et l'Union européenne en tant qu'initiative législative à moyen terme. Si le Comité consultatif reconnaît que d'autres sujets requièrent une attention urgente de la part des autorités, il estime cependant que l'élaboration d'une loi-cadre sur la protection des minorités nationales pourrait être utile afin de clarifier la politique de l'Albanie à l'égard de ses minorités, en particulier en termes de champ d'application territorial.

#### *Recommandations*

Le Comité consultatif considère que les autorités s'assurer que les personnes appartenant à des minorités puissent faire valoir leurs droits, conformément à l'Article 3, sans aucune restriction territoriale excessive.

Le Comité consultatif invite les autorités à accorder l'attention nécessaire à l'élaboration d'une loi-cadre sur les minorités nationales qui clarifierait notamment la question de l'application territoriale de la protection accordée aux minorités nationales en Albanie.

## **2. Arménie**

*Avis adopté le 12 mai 2006*

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

#### *Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis, le Comité consultatif constatait une incertitude en ce qui concerne l'acceptation de la notion de « minorité nationale », notamment à propos des groupes minoritaires qui ne disposent pas d'organisations représentatives.

Le Comité consultatif constatait aussi l'existence d'une controverse à propos de l'identité nationale des Kurdes et des Yézides.

Enfin, il recommandait aux autorités arméniennes 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.

#### *Situation actuelle*

##### a) Evolutions positives

Le Comité consultatif se félicite de l'approche adoptée par les autorités arméniennes eu égard au champ d'application de la Convention-cadre, qui vise à impliquer l'ensemble des personnes concernées, ainsi qu'exprimé dans leurs commentaires sur le premier Avis du Comité consultatif, notamment en ce qui concerne la possibilité d'inclure les non-ressortissants dans le champ d'application personnel. Le Comité consultatif juge également positif l'amendement de l'ancien Article 37 de la Constitution d'Arménie (devenu l'Article 41 depuis la réforme constitutionnelle de 2005) qui garantit la jouissance du droit constitutionnel à la préservation de leurs traditions et de leur religion et au développement de leur langue et de leur culture aux « personnes appartenant aux minorités nationales », et non plus aux seuls citoyens.

Le Comité consultatif se félicite de la position adoptée par les autorités arméniennes selon laquelle le principe de l'auto-identification doit prévaloir dans la controverse en cours au sujet de l'identité ethnique des Kurdes et des Yézides. Le Comité consultatif note en effet que certains des représentants yézides qu'il a rencontrés au cours de sa visite considèrent que les Yézides ont une identité religieuse, ethnique et linguistique distincte de celle des Kurdes, tandis que les représentants kurdes rencontrés affirment que les Yézides et les Kurdes ont une identité ethnique et une langue communes et que le terme « yézide » désigne uniquement une appartenance religieuse.

b) Questions non résolues

Le Comité consultatif note que les 11 minorités incluses dans l'application de la Convention-cadre disposent d'organisations représentatives et d'un siège au sein du Conseil de coordination des minorités nationales, comme cela était le cas lors du premier cycle de suivi. Selon les informations obtenues par le Comité consultatif, il existe en Arménie des personnes d'autres origines ethniques, en particulier un petit nombre de personnes d'origine rom et azérie, qui ne sont pas actuellement incluses dans le champ d'application de la Convention-cadre. Bien que ces personnes n'aient pas encore manifesté le désir de bénéficier de la protection de la Convention-cadre, le Comité consultatif est d'avis que cette protection doit leur demeurer accessible pour le cas où elles demanderaient à en bénéficier à l'avenir.

*Recommandations*

Le Comité consultatif encourage les autorités arméniennes à maintenir l'approche inclusive qu'elles ont adoptée à l'égard du champ d'application de la Convention-cadre et à envisager la possibilité d'inclure, le cas échéant, des personnes appartenant à d'autres groupes, y compris des non-ressortissants, dans le champ d'application de la Convention-cadre, en consultation avec les intéressés.

**Projet de loi « sur les citoyens d'appartenance ethnique non-arménienne et sur les minorités ethniques de la République d'Arménie »**

*Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis, le Comité consultatif considérait important d'établir, en consultation avec les intéressés, un cadre juridique susceptible de garantir une protection adéquate des personnes appartenant aux minorités nationales.

*Situation actuelle*

a) Evolutions positives

Le Comité consultatif note que le Département des minorités ethniques et des affaires religieuses prépare actuellement un nouveau projet de loi « sur les citoyens d'appartenance ethnique non-arménienne et sur les minorités ethniques de la République d'Arménie » (ci-après : projet de loi sur les minorités). Les autorités arméniennes ont annoncé leur intention de soumettre ce projet de loi au Conseil de l'Europe afin d'obtenir un avis d'experts sur la conformité de ce texte avec les normes internationales en matière de protection des minorités. Le Comité consultatif note avec satisfaction que des consultations avec les représentants des minorités ont été organisées dès les premières étapes du projet.

b) Questions non résolues

Le Comité consultatif note que la grande majorité des représentants des minorités nationales siégeant au Conseil de coordination des minorités nationales se sont déclarés insatisfaits du projet de loi et ne sont plus aujourd'hui favorables à l'adoption d'un texte de loi sur les minorités

nationales. Le projet qui leur a été présenté ne comprend à leur avis aucun élément positif nouveau par rapport à la Situation actuelle.

Le Comité consultatif note que le projet de loi subordonne la protection et la promotion de l'identité ethnique des personnes appartenant aux minorités nationales au critère de citoyenneté. Il considère que cette approche ne reflète pas de façon adéquate l'esprit d'ouverture et la flexibilité escomptés dans la mise en œuvre de l'Article 3 et d'autres dispositions de la Convention-cadre. Il estime que si le critère de citoyenneté est légitime dans certains domaines, comme celui de la représentation au parlement, son application peut être difficile à concilier avec les dispositions de la Convention-cadre qui couvrent d'autres domaines essentiels comme ceux de la non-discrimination et de l'égalité de traitement.

Le Comité consultatif note également que le projet de loi, dans son état actuel, contient une définition des notions de « minorité ethnique » et de « citoyen d'appartenance ethnique non-arménienne ». La distinction entre les « citoyens d'appartenance ethnique non-arménienne » et les « minorités ethniques » soutient deux niveaux de protection différents. Les conditions exigées pour la reconnaissance d'une « minorité ethnique » sont les suivantes : constituer un groupe spécifique ; compter au moins 3.000 membres dans le cas des groupes dispersés sur l'ensemble du territoire, représenter au moins 15% de la population d'une municipalité de plus de 2.000 habitants, ou constituer la majorité de la population dans une municipalité de plus de 300 habitants ; être présent sur le territoire de l'Arménie depuis au moins 50 ans. Les personnes appartenant à une minorité ne répondant pas à ces critères et n'appartenant pas à la population majoritaire seront considérées comme « citoyens d'appartenance ethnique non-arménienne » et bénéficieront de garanties différentes de celles qui sont reconnues aux membres des « minorités ethniques ». Le Comité consultatif est d'avis que cette distinction risque d'entraîner des différences de traitement injustifiées entre personnes et entre groupes. Ainsi, bien qu'il constate que l'intention des autorités n'est pas d'exclure certaines personnes ou certains groupes de la protection de la future loi, le Comité consultatif est d'avis que cette distinction devrait être reconsidérée, en tenant dûment compte des principes de la Convention-cadre.

D'autre part, le Comité consultatif note que le projet de loi emploie l'expression de « langue maternelle » à propos de la protection de l'identité linguistique. Le terme « langue maternelle » n'est pas utilisé dans la Convention-cadre. L'utilisation de ce terme dans la loi risque de poser certaines difficultés dans le cas des personnes qui ont le russe comme leur langue minoritaire de prédilection et souhaitent que leurs enfants reçoivent un enseignement dans cette langue, alors qu'ils ne sont pas d'origine ethnique russe. Le Comité consultatif souligne à cet égard que le principe de l'auto-identification doit s'appliquer aussi au choix de la langue minoritaire (voir également les remarques à propos de l'Article 14).

#### *Recommandations*

Il importe que les autorités poursuivent le processus de consultation sur le projet de loi sur les minorités avec les représentants des minorités nationales, afin de parvenir à un consensus plus large autour des principes essentiels énoncés dans la loi.

Les autorités doivent veiller à assurer la conformité du projet de loi avec les normes internationales en matière de protection des minorités. Le Comité consultatif salue l'intention exprimée par les autorités arméniennes de requérir une expertise internationale sur la conformité de ce texte avec les principes de la Convention-cadre.

Le Comité consultatif encourage vivement les autorités arméniennes à veiller à ce que les dispositions du projet de loi sur les minorités n'aillent pas à l'encontre de l'approche inclusive qu'elles ont adoptée dans le cadre du premier cycle de suivi. Elles doivent en particulier laisser ouverte la possibilité d'inclure éventuellement d'autres groupes dans l'application de la Convention-cadre à l'avenir, y compris le cas échéant les non-ressortissants. Elles doivent aussi

veiller à ce que les dispositions du projet de loi n'entraînent pas des différences de traitement injustifiées entre les personnes ou les groupes susceptibles de bénéficier de la protection de la Convention-cadre.

### 3. Autriche

*Avis adopté le 8 juin 2007*

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

##### *Constats du premier cycle*

Dans son premier avis, le Comité consultatif a encouragé les autorités autrichiennes à continuer de suivre l'approche qu'elles ont adoptée dans la pratique en ce qui concerne les critères de nationalité et de territoire autochtone, car cette approche est plus souple que ne le laisse supposer la déclaration déposée par l'Autriche lors de la ratification de la Convention-cadre.

Le Comité consultatif a aussi encouragé les autorités à continuer d'examiner les demandes des groupes qui ne sont pas considérés comme couverts par la Convention-cadre concernant la protection offerte par la loi de 1976 sur les groupes ethniques. De plus, il a invité les autorités à envisager la possibilité d'étendre, Article par article, l'application de la Convention-cadre aux personnes appartenant à ces groupes, y compris, selon le cas, aux non-ressortissants.

##### *Situation actuelle*

#### a) Evolutions positives

Le Comité consultatif note que les autorités autrichiennes réaffirment, dans le rapport étatique, que les personnes appartenant à des minorités autochtones et vivant en dehors de leur aire d'implantation traditionnelle conservent leur statut de personnes appartenant à des minorités nationales, comme le prouve le soutien accordé par les autorités aux projets exécutés par des minorités en dehors de leur aire d'implantation. Il note aussi que les autorités continuent de faire preuve de souplesse dans l'application des critères de nationalité dans la mesure où elles financent des activités qui couvrent également des personnes qui ne sont pas ressortissants autrichiens, par exemple dans le cas des Roms.

Lors de la visite, les autorités ont exprimé le point de vue selon lequel la protection de la Convention-cadre pourrait être étendue à des groupes autres que les six groupes officiellement reconnus à condition qu'ils réunissent les critères requis pour être reconnus en tant que « groupes ethniques ». Cette approche est celle retenue ces dernières décennies ; si le Traité d'Etat de 1955 ne reconnaissait comme « groupes ethniques » que les Slovènes de Carinthie et de Styrie et les Croates du Burgenland, quatre groupes supplémentaires se sont vus accorder le statut de « groupes ethniques autochtones » puis des droits en application de la Loi de 1976 sur les groupes ethniques.

#### b) Questions non résolues

Comme dans son premier Avis, le Comité consultatif note que malgré une certaine souplesse dans l'approche des autorités, les personnes appartenant à une minorité nationale qui vivent en dehors de leur aire d'implantation autochtone ne bénéficient pas des mêmes droits que celles qui y vivent. Bien que le Comité consultatif comprenne que l'exercice de certains droits peut être lié à un territoire donné et à la densité de la population minoritaire, il rappelle que les personnes appartenant à des minorités vivant en dehors de leur aire d'implantation autochtone ont des besoins auxquels il convient de répondre. Cette remarque s'applique en particulier aux Croates du Burgenland mais aussi à d'autres personnes appartenant à des minorités qui vivent à Vienne et dans d'autres régions en dehors de leur aire d'implantation traditionnelle.

Le Comité consultatif sait que les autorités n'appliquent pas rigoureusement les critères de nationalité et de territorialité s'agissant de la répartition des fonds et qu'elles financent des projets en dehors des aires d'implantation traditionnelle. Il n'en juge pas moins important de rappeler qu'une application stricte des critères de territorialité, notamment pour ce qui est des droits dans le domaine de l'éducation, pourrait compromettre les efforts faits pour garantir la préservation de la langue et de l'identité des minorités. Il est d'avis que des efforts supplémentaires devraient être faits pour assurer la cohérence et une application plus générale dans l'ensemble du pays des droits accordés aux personnes appartenant aux minorités nationales. La situation qui prévalait lors de la conclusion du Traité d'Etat de 1955 a changé et évoluera encore à mesure que les personnes appartenant à des minorités nationales continueront de quitter leur aire d'implantation traditionnelle. La législation relative aux droits des minorités nationales devrait pouvoir s'adapter à cette nouvelle réalité. La réforme en cours de la Constitution autrichienne pourrait être un cadre approprié à une réflexion plus approfondie sur cette question.

Le Comité consultatif a été informé que des représentants de la communauté polonaise continuent de manifester un vif intérêt pour la protection accordée en application de la loi de 1976 sur les groupes ethniques. Ils désapprouvent la réponse que les autorités ont donnée en 2001 à leur demande de reconnaissance en tant que minorité nationale, en justifiant pour l'essentiel, leur refus par le fait que la présence de la communauté polonaise en Autriche n'était pas assez ancienne ni suffisamment bien ancrée. Le Comité consultatif est d'avis que les autorités autrichiennes devraient faire preuve de souplesse en ce qui concerne des critères comme la durée de la présence établie d'un groupe de personnes appartenant à une minorité nationale dans le pays pour être reconnu comme groupe ethnique et veiller à ce que l'approche qui en résultera tienne compte des demandes visant à faire bénéficier de la protection de la Convention-cadre des groupes supplémentaires.

De plus, le Comité consultatif est d'avis que la protection de la Convention-cadre pourrait éventuellement s'étendre à des groupes qui ne sont pas reconnus au titre de la loi sur les groupes ethniques, y compris, selon le cas, Article par article.

En ce qui concerne le critère de nationalité, le Comité consultatif reconnaît une certaine souplesse dans l'approche des autorités, comme indiqué au paragraphe 32 ci-dessus, et recommande que cette approche soit poursuivie à l'avenir, ainsi que préconisé également par la Commission de Venise dans son Rapport de 2006 sur les non-ressortissants et les droits des minorités.

#### *Recommandations*

Le Comité consultatif invite les autorités à étudier les moyens de garantir une application générale et cohérente des droits des personnes appartenant à des minorités nationales et de veiller à ce qu'il soit répondu, comme il convient, aux besoins des personnes appartenant à des minorités nationales vivant en dehors des aires d'implantation traditionnelle.

Le Comité consultatif encourage les autorités autrichiennes à continuer d'examiner les demandes de reconnaissance, au titre de la loi sur les groupes ethniques, des personnes appartenant aux groupes qu'elles ne considèrent pas couverts par la Convention-cadre, en étroite coopération avec les représentants de ces groupes.

Le Comité consultatif invite les autorités à envisager la possibilité de faire bénéficier de la protection de la Convention-cadre des personnes appartenant aux groupes qui ne sont pas reconnus au titre de la loi sur les groupes ethniques, y compris le cas échéant Article par article.

#### **4. Azerbaïdjan**

*Avis adopté le 9 novembre 2007*

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

*Constats du premier cycle*

Le Comité consultatif se félicitait dans son premier Avis que les autorités privilégient une approche souple du champ d'application de la Convention-cadre, et invitait les autorités à tenir compte de cette attitude positive dans toute pratique afférente et dans la nouvelle législation sur les minorités nationales en cours de rédaction.

*Situation actuelle*

a) Evolutions positives

Le Comité consultatif prend note que les autorités maintiennent une approche souple du champ d'application de la Convention-cadre et continuent d'y inclure un grand nombre de groupes.

b) Questions non résolues

Le Comité consultatif a appris l'existence en Azerbaïdjan de groupes de Roms qui, selon les autorités, n'ont pas demandé formellement à être reconnus en tant que minorité nationale. Les autorités devraient sensibiliser davantage les Roms et personnes appartenant à d'autres groupes à la Convention-cadre et chercher à savoir si ces personnes désirent être incluses dans le champ d'application de la Convention. Il importe que les autorités restent à l'écoute de tels groupes, qui pourraient à l'avenir exprimer leur intérêt vis-à-vis de l'application de la Convention-cadre.

*Recommandations*

Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre leur approche souple du champ d'application de la Convention-cadre. Elles devraient, en outre, engager un dialogue avec les personnes appartenant à des groupes qui pourraient être couverts par la Convention-cadre. Dans ce contexte, le Comité consultatif note que les Etats Parties devraient promouvoir le respect et la compréhension mutuels et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire.

Le Comité consultatif encourage les autorités à refléter dans toute nouvelle législation sur les minorités nationales cette approche souple du champ d'application de la Convention-cadre, notamment dans le projet de loi sur les minorités qui est à l'étude depuis que l'Azerbaïdjan est membre du Conseil de l'Europe.

### **Questionnaires de recensement et principe d'auto-identification**

*Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis, le Comité consultatif rappelait que, lors d'un recensement, toute question portant sur l'origine ethnique/nationale doit être facultative. Le Comité consultatif indiquait aussi que les personnes qui choisissent de ne pas répondre à une telle question ne doivent pas être classées d'office dans les statistiques parmi les Azerbaïdjanais.

*Situation actuelle*

a) Evolutions positives

Le Comité consultatif prend note que le prochain recensement est prévu pour 2009 et qu'il comportera une question facultative sur l'origine ethnique (nationalité) ainsi que sur la langue que les personnes interrogées connaissent le mieux. Il note en outre que ladite question facultative sera une question ouverte et non une liste à cocher dans laquelle il faudrait choisir une seule origine ethnique/nationale.

Les autorités ont indiqué au Comité consultatif que les personnes n'ayant pas mentionné une origine ethnique/nationalité particulière ne seront pas classées d'office parmi les Azerbaïdjanais mais parmi les personnes d'origine ethnique non identifiée.

b) Questions non résolues

Il importe que pour le prochain recensement de 2009 les autorités prennent des mesures pour que les personnes appartenant à des minorités nationales soient suffisamment sensibilisées aux différentes possibilités de déclarer librement son identité ethnique/nationale, sans qu'aucun désavantage ne résulte de ce choix. Il faut également que les agents du recensement soient correctement formés, de sorte que les personnes interrogées puissent déclarer librement et en connaissance de cause leur identité ethnique/nationale. La participation de représentants des minorités à la préparation du recensement, notamment sur les questions relatives à l'origine ethnique et à la langue, pourrait contribuer à une meilleure sensibilisation des personnes appartenant à des minorités nationales et à plus de transparence.

*Recommandations*

Le Comité consultatif encourage les autorités à mener des campagnes de sensibilisation en vue du recensement de 2009 de sorte que les personnes appartenant à des minorités nationales puissent répondre librement et en connaissance de cause aux questions relatives à la déclaration de leur identité ethnique.

Lors de la phase de préparation du recensement, il conviendrait de consulter des représentants des minorités sur les questions relatives à l'origine ethnique/nationale et aux langues. Le Comité consultatif encourage en outre les autorités à envisager la traduction en langues minoritaires du questionnaire de recensement et le recrutement d'agents de recensement qui maîtrisent suffisamment les langues minoritaires concernées.

**5. Bosnie-Herzégovine**  
*Avis adopté le 9 octobre 2008*

**Champ d'application**

*Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis, le Comité consultatif notait que le champ d'application personnel de la Convention-cadre était limité aux seuls citoyens, conformément à la loi étatique sur les minorités nationales et invitait les autorités à envisager d'y inclure les personnes appartenant à d'autres groupes, y compris les non-ressortissants, en concertation avec les personnes potentiellement concernées.

*Situation actuelle*

Questions non résolues

Le Comité consultatif note que le champ d'application de l'expression « minorités nationales » reste limité aux seuls citoyens de Bosnie-Herzégovine. Cette position est renforcée par l'inclusion du même critère dans la législation relative aux minorités nationales au niveau des entités, à savoir la loi sur les minorités de la Republika Srpska de 2004 et la loi sur les minorités de la Fédération, adoptée en juillet 2008.

A l'occasion du dialogue avec le Comité consultatif, les autorités ont fait savoir qu'elles n'étaient pas disposées à élargir le champ d'application de la Convention-cadre aux non-ressortissants. Le Comité consultatif aimerait rappeler que les Etats Parties doivent, à l'occasion de la mise en œuvre de la Convention-cadre, favoriser le respect et la compréhension mutuels et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire y compris, le cas échéant, les non-ressortissants.

En outre, le Comité consultatif souligne le fait que la condition de citoyenneté peut porter préjudice aux personnes dont le statut juridique reste à préciser en raison des bouleversements survenus dans

la région. Cela est particulièrement d'actualité dans le cas des Roms, qui rencontrent souvent des difficultés pour obtenir la confirmation de leur citoyenneté du fait, notamment, de l'absence de papiers d'identité (voir aussi les remarques concernant l'Article 4 ci-après). Le Comité consultatif pense que, dans ces circonstances, les autorités devraient prendre en compte, comme il se doit, les difficultés rencontrées par les Roms sans statut juridique précis, quand elles examinent le champ d'application des droits des minorités, y compris des dispositions de la Convention-cadre et des dispositions nationales.

#### *Recommandations*

Le Comité consultatif invite les autorités à adopter une approche souple en ce qui concerne le champ d'application de la Convention-cadre, conformément au rapport de la Commission de Venise sur les non-ressortissants et les droits des minorités, et envisager, s'il y a lieu, son application aux groupes autres que ceux reconnus dans la loi étatique sur les minorités nationales.

Le Comité consultatif demande aux autorités d'examiner de façon prioritaire les problèmes auxquels sont confrontés les Roms et les autres personnes appartenant aux minorités nationales, dont le statut juridique reste à préciser.

### **Les personnes appartenant aux peuples constitutifs dans une situation de minorité**

#### *Constats du premier cycle*

Le Comité consultatif considérait, dans son premier Avis, que les personnes appartenant à un peuple constitutif et vivant dans des zones où elles ne représentent pas la majorité, pouvaient se voir reconnaître la possibilité de bénéficier de la protection offerte par la Convention-cadre, en tant qu'instrument supplémentaire pour faire face à des besoins particuliers.

#### *Situation actuelle*

Le Comité consultatif se félicite du fait que des informations détaillées sur la discrimination et les problèmes y afférents (comme des taux de chômage plus élevés, un accès difficile aux droits de pension, etc.) vécus par les personnes appartenant aux peuples constitutifs en situation de minorité, aient été portées à son attention, dans le Rapport étatique et lors de sa visite en Bosnie-Herzégovine. D'après les discussions tenues avec les représentants des peuples constitutifs, le Comité consultatif croit comprendre, en outre, que les personnes appartenant à ces groupes ne seraient pas opposées au fait de pouvoir bénéficier de la protection de la Convention-cadre, en tant qu'instrument supplémentaire pour faire face aux problèmes de discrimination auxquels elles sont confrontées, sans que cela n'implique un affaiblissement de leur statut de peuple constitutif.

#### *Recommandation*

Le Comité consultatif invite la Bosnie-Herzégovine à examiner la possibilité d'appliquer la Convention-cadre aux personnes appartenant aux peuples constitutifs en situation de minorité, au cas par cas, en étroite concertation avec les intéressés. En outre, il prie instamment les autorités de veiller à la mise en œuvre complète de la décision partielle de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine des 30 juin et 1<sup>er</sup> juillet 2000 (voir également les remarques au titre de l'Article 4, ci-après).

### **Minorités nationales dans la Constitution**

#### *Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis, le Comité consultatif soulignait les problèmes associés à l'utilisation du terme "Autres", dans la Constitution, pour désigner les minorités nationales et espérait que la

terminologie employée dans la loi étatique sur les minorités nationales serait également introduite au niveau de la Constitution.

*Situation actuelle*

a) Evolutions positives

Le Comité consultatif se félicite du fait que la loi de la Republika Srpska relative aux minorités, ainsi que la loi de la Fédération sur les minorités, utilisent systématiquement l'expression « minorités nationales » au lieu de l'expression « Autres ».

b) Questions non résolues

Au niveau de la Constitution, il n'a été procédé à aucun changement en ce qui concerne l'utilisation du terme "Autres". Les représentants des minorités nationales que le Comité consultatif a rencontrés au cours de sa visite, ont déclaré que cette terminologie est offensante, réitérant en cela l'opinion qu'ils avaient exprimée lors des premières étapes du suivi effectué en vertu de la Convention-cadre. Ils considèrent, par ailleurs, qu'elle entraîne leur exclusion de la vie publique et de la société dans son ensemble. De plus, des interprétations divergentes demeurent quant à la portée du terme « Autres », qui peut aussi être compris comme désignant tous ceux qui ne souhaitent pas être affiliés à l'un des peuples constitutifs, y compris les personnes n'appartenant pas aux minorités nationales (voir aussi les commentaires concernant l'Article 15 ci-après).

*Recommandation*

Les autorités devraient envisager d'introduire, au niveau de la Constitution, une terminologie plus appropriée pour désigner les minorités nationales, s'inspirant de la terminologie utilisée dans les lois étatique et des entités sur les minorités nationales de manière à mettre fin à leur exclusion de la vie publique.

### **Droit à l'auto-identification**

*Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis, le Comité consultatif était préoccupé de ce que l'appartenance ethnique soit ouvertement et régulièrement mentionnée dans la vie quotidienne en Bosnie-Herzégovine, en particulier dans le contexte de l'accès à des fonctions politiques et à des emplois publics, sans qu'il soit donné de garanties suffisantes pour assurer à chacun le droit ne pas être traité en fonction de son appartenance à un groupe ethnique particulier, ni fait en sorte qu'aucun désavantage ne résulte de ce choix.

Par ailleurs, le Comité consultatif soulignait qu'il faudrait, lors d'un nouveau recensement général de la population, rendre facultatives les questions liées à l'affiliation ethnique ou nationale et envisager la possibilité de proposer des rubriques neutres, comme "Bosnien".

*Situation actuelle*

Questions non résolues

Tout en reconnaissant l'importance de disposer de données sur l'origine ethnique (voir les commentaires concernant les articles 4 et 15 ci-après), le Comité consultatif rappelle que le droit de chacun d'être ou de ne pas être traité comme une personne appartenant à un groupe ethnique particulier, tel qu'énoncé dans l'Article 3 de la Convention-cadre, doit être pleinement respecté et que les données personnelles devraient être protégées, conformément aux normes internationales pertinentes. Dans ce contexte, il note que l'appartenance ethnique continue d'être mentionnée régulièrement en Bosnie-Herzégovine, notamment pour l'accès à certaines fonctions politiques et aux emplois publics. La loi électorale, en particulier, oblige toujours les candidats à certains postes

à déclarer leur appartenance ethnique (voir également les commentaires du premier Avis du Comité consultatif à cet égard), ce qui pose des problèmes au regard de l'Article 3 de la Convention-cadre. Même si le Comité consultatif comprend que ceci résulte largement du système établi par l'Accord de Dayton, qui a contribué à arrêter le conflit armé, il est vivement préoccupé par cette situation.

En outre, les dispositions de la loi électorale, adoptée en 2008, qui autorisent la représentation des minorités nationales dans les conseils et assemblées au niveau local (voir aussi les commentaires concernant l'Article 15 ci-après), prévoient des listes spéciales de candidats pour représenter les personnes appartenant aux minorités nationales. Les organisations ou partis politiques des minorités nationales peuvent désigner des candidats conformément aux prescriptions spécifiques de la loi. Toutefois, certains interlocuteurs du Comité consultatif craignent que les partis politiques qui représentent la population constituant la majorité ne fassent un usage abusif de cette disposition, en proposant des candidats à des postes réservés aux minorités nationales non reconnus comme tels par les personnes appartenant à des minorités, comme cela s'est produit dans le passé.

Le Comité consultatif regrette que l'introduction de nouvelles rubriques plus neutres comme "Bosnien", dans le futur recensement de la population, soit considérée par les autorités comme faisant plus de tort que de bien et impossible à mettre en œuvre. Pourtant, il persiste à penser que des choix satisfaisants devraient être proposés aux personnes ne souhaitant pas être affiliées à l'un des peuples constitutifs ou à une minorité nationale. Il est important que cette question fasse l'objet d'un large débat de société. Qui plus est, la faculté d'enregistrer l'identité ethnique des personnes lors d'un prochain recensement, ou de toute autre campagne de collecte de données, devrait être examinée en étroite concertation avec les représentants des minorités nationales. L'identification à un groupe doit, en tout état de cause, être facultative (voir aussi les commentaires concernant l'Article 4 ci-après).

#### *Recommandations*

Le Comité consultatif engage les autorités à s'assurer que la protection des données personnelles soit assortie de garanties satisfaisantes et que la législation en vigueur soit modifiée, s'il y a lieu. Les autorités devraient également prendre des mesures résolues pour veiller à faire pleinement respecter, dans la pratique, le droit à l'auto-identification, tel qu'énoncé à l'Article 3 de la Convention-cadre.

Les autorités devraient envisager des moyens pour éviter de limiter les possibilités d'auto-identification à l'un des peuples constitutifs ou à une minorité nationale. Elles devraient aussi encourager un débat dans l'ensemble de la société, sur le sujet.

## **6. Bulgarie**

*Avis adopté le 18 mars 2010*

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

#### *Conclusions du premier cycle*

Dans son premier Avis, le Comité consultatif a constaté une divergence de vues entre les autorités et les représentants des communautés macédonienne et pomake concernant le champ d'application de la Convention-cadre. Il a invité le gouvernement à réexaminer cette question avec les acteurs concernés.

#### *Situation actuelle*

a) Évolutions positives

Le Comité consultatif relève que la notion de minorité nationale n'est pas définie en droit bulgare. Cependant, selon les autorités, la Convention-cadre s'applique à tous les ressortissants bulgares qui s'identifient comme appartenant à l'une des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques et ont librement exprimé le souhait d'être traités comme tels.

b) Questions non résolues

Le Comité consultatif constate que les autorités bulgares ne reconnaissent pas l'existence des minorités pomake et macédonienne en tant que telles, considérant qu'aucun critère objectif ne permet de distinguer les personnes appartenant à ces communautés du reste de la population. Le Comité consultatif rappelle qu'il n'est pas obligatoire d'être reconnu comme une minorité par l'État pour avoir droit à la protection de la Convention-cadre.

Le Comité consultatif relève que selon les autorités, l'existence d'une minorité nationale devrait se fonder sur des critères à la fois objectifs (tels que des traits distinctifs identifiables) et subjectifs (l'auto-identification comme minorité). Ainsi, les autorités soulignent que des populations autres que celles représentées au sein du Conseil national de coopération sur les questions ethniques et démographiques peuvent demander à être couvertes par la Convention-cadre si elles remplissent certains critères objectifs et subjectifs. Le Comité consultatif note également qu'aux yeux des autorités, le recensement de 2001 n'est pas suffisant pour déterminer le champ d'application de la Convention-cadre car il ne prend en compte que le critère subjectif, à savoir le choix librement exprimé par une personne de s'identifier à une minorité ethnique, religieuse ou linguistique particulière.

Le Comité consultatif s'est entretenu avec des représentants de la communauté macédonienne, qui ont exprimé le souhait de bénéficier de la protection de la Convention-cadre.

Le Comité consultatif a également été informé, au cours d'un échange de vues avec des représentants de la communauté pomake, que ces derniers jugeaient discriminatoire l'absence de reconnaissance de leur identité distincte en tant que Bulgares de religion musulmane. Les personnes membres de la communauté pomake s'identifient comme ayant des caractéristiques distinctes par leur style de vie, leur culture, leur religion, leurs professions traditionnelles, leur habillement et leur pratique linguistique. Elles considèrent que tous ces aspects les différencient du reste de la population.

Le Comité consultatif reconnaît que les parties contractantes disposent d'une marge d'appréciation dans la détermination du champ d'application personnel de la Convention-cadre. Il estime toutefois que ses responsabilités englobent celle de vérifier le champ d'application personnel donné à la Convention-cadre afin de s'assurer qu'aucune distinction arbitraire ou injustifiée n'a été faite.

Aux yeux du Comité consultatif, l'auto-identification comme minorité constitue un critère essentiel pour déterminer si une personne peut bénéficier de la protection de la Convention-cadre. Certes, il peut être légitime de subordonner la reconnaissance d'un groupe comme minorité nationale à des critères objectifs (c'est-à-dire à des critères bien définis et mesurables, tels que le style de vie, la culture, la religion, les professions traditionnelles, l'habillement ou la pratique linguistique). Cependant, le Comité rappelle que ces critères devraient réellement se fonder sur l'identité et les traditions des personnes concernées, et non être déduits du cadre législatif national de façon à limiter arbitrairement la possibilité de reconnaissance. Le Comité consultatif regrette qu'aucune consultation avec les deux groupes concernés n'ait apparemment eu lieu.

*Recommandation*

Le Comité consultatif invite instamment les autorités à nouer un dialogue avec les personnes appartenant aux groupes souhaitant bénéficier de la protection de la Convention-cadre. En particulier, les autorités sont encouragées à donner suite à la Résolution ResCMN(2006)3 du Comité des Ministres, adoptée lors du premier cycle de suivi, et poursuivre une approche inclusive

à l'égard d'un champ d'application personnel de la Convention-cadre, en consultation avec les acteurs concernés et dans le respect des dispositions de la Convention.

### **Collecte de données sur l'appartenance ethnique**

#### *Conclusions du premier cycle*

Dans son premier Avis sur la Bulgarie, le Comité consultatif a pris note des préoccupations exprimées par plusieurs représentants de minorités concernant la mise en œuvre du principe selon lequel toute personne appartenant à une minorité peut librement choisir d'être traitée ou non en tant que telle, en particulier dans le contexte du recensement de 2001.

#### *Situation actuelle*

##### a) Évolutions positives

Le Comité consultatif note qu'un nouveau recensement de population est prévu pour mars 2011 en Bulgarie et que les préparatifs à cet effet sont déjà en cours. Une « loi sur le recensement de la population et du logement en 2011 » a été adoptée. Cette loi, rédigée conformément au Règlement (CE) n° 763/2008 du Parlement européen et du Conseil européen du 9 juillet 2008 concernant les recensements de la population et du logement, comprend des questions facultatives sur l'origine ethnique (nationalité), la religion et la langue.

Les représentants de l'Institut national de la statistique en charge de la préparation du recensement ont assuré au Comité consultatif que le recensement suivrait la pratique établie de l'auto-identification volontaire et que les agents seraient tenus de noter scrupuleusement le choix des personnes recensées. Aux trois questions sur l'appartenance ethnique, la langue et la religion, il sera possible de répondre «néant» ou «non précisé».

Le Comité consultatif accueille favorablement les informations selon lesquelles il serait prévu d'associer les représentants des minorités affiliées au Conseil national de coopération sur les questions ethniques et démographiques aux préparatifs sur la teneur et la méthodologie du recensement.

Le Comité se félicite également qu'il soit prévu de recruter parmi les agents chargés du recensement des personnes appartenant aux différentes minorités, ce qui devrait en principe favoriser l'atmosphère de confiance nécessaire pour obtenir des chiffres fiables sur la composition ethnique de la population.

##### b) Questions non résolues

La conduite du recensement de 2001 et les questions qui y étaient posées ont donné lieu à des critiques concernant la liberté d'exercer le droit de se dire membre d'une minorité, engendrant des doutes sur la fiabilité des données relatives à la composition ethnique du pays.

Le Comité consultatif juge important que les représentants des minorités soient consultés sur la formulation des questions, dans la mesure où ces questions portent sur les minorités et sur les méthodes à employer pour recueillir des données sur l'appartenance ethnique.

Le Comité consultatif relève que d'après les informations fournies par l'Institut national de la statistique, les autorités ne recueillent pas de données sur la situation des personnes appartenant aux minorités, et notamment sur la situation des Roms, dans divers secteurs pertinents tels que l'emploi, la santé etc. Le Comité consultatif considère que l'absence de données démographiques complètes, ventilées par appartenance ethnique, par sexe et par localisation géographique, complique significativement le travail du gouvernement en matière de conception, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation de politiques visant les minorités. Dans ce contexte, il est essentiel que le gouvernement accentue ses efforts pour recueillir des données fiables sur la situation socio-

économique des minorités nationales dans tous les domaines pertinents ; à cette fin, il doit développer des méthodes adéquates de collecte des données ethniques, tout en respectant pleinement le principe de l'auto-identification et les normes internationales en matière de protection des données personnelles.

#### *Recommandations*

Dans le cadre des préparatifs du prochain recensement, les autorités devraient continuer à consulter les représentants des minorités au sujet des questions portant sur leur appartenance à une minorité et sur leur langue maternelle.

Le Comité consultatif appelle les autorités à prendre des mesures spécifiques pour recruter des personnes appartenant à des minorités et parlant des langues minoritaires parmi les agents chargés du recensement.

En coopération avec les représentants des minorités, les autorités devraient lancer bien en amont du prochain recensement des actions de sensibilisation auprès des personnes membres de minorités. Ces activités devraient souligner l'importance et l'utilité de la collecte d'informations sur la composition ethnique de la population, et mettre en avant les garanties nationales et les normes internationales en matière de protection des données personnelles.

Le Comité consultatif invite les autorités à définir des méthodes supplémentaires permettant d'obtenir, en accord avec les normes internationales sur la protection des données personnelles, des données fiables ventilées par appartenance ethnique, par sexe et par localisation géographique, et encourage les autorités à porter ces données à la connaissance du public.

## **7. Croatie**

*Avis adopté le 1<sup>er</sup> octobre 2004*

### **Définition constitutionnelle de l'expression « minorité nationale »**

#### *Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis sur la Croatie, le Comité consultatif regrettait que le préambule de la Constitution ne mentionne explicitement que certaines des minorités nationales couvertes par la Loi constitutionnelle sur les minorités nationales tandis que les autres minorités étaient désignées dans la catégorie "autres". Le Comité consultatif notait également que cette liste plus restreinte se reflétait dans le système électoral du pays.

#### *Situation actuelle*

##### a) Evolutions positives

La liste contenue dans le préambule de la Constitution demeure inchangée. Pourtant la nouvelle Loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales ne comporte aucune liste des minorités nationales. Elle définit, en termes généraux, en son Article 5, le champ d'application personnel de la Loi. En outre, douze minorités nationales qui ne sont pas mentionnées dans le préambule de la Constitution ont été incluses, en 2003, dans le champ d'application de l'Article 16 de la Loi sur l'élection des représentants au Parlement national croate portant sur la représentation des personnes appartenant à des minorités nationales au sein de ce Parlement (voir également les commentaires relatifs à l'Article 15 ci-dessous).

##### b) Questions non résolues

L'effet juridique de l'inclusion ou non d'une minorité nationale dans ladite liste s'est, ainsi, réduit ; elle n'en conserve pas moins valeur de symbole auprès des minorités nationales concernées.

*Recommandations*

Les autorités compétentes devraient accorder l'attention requise aux préoccupations exprimées par les personnes appartenant aux minorités nationales qui ne sont pas explicitement mentionnées dans le préambule de la Constitution. Les autorités devraient par ailleurs s'assurer que la mise en œuvre des normes relatives aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales couvre toutes les minorités nationales protégées en vertu de la Loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales.

**Critère de la citoyenneté dans la définition de l'expression "minorité nationale"***Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis sur la Croatie, le Comité consultatif encourageait les autorités à inclure les personnes appartenant à d'autres groupes, y compris le cas échéant des non-citoyens, dans le champ d'application de la Convention-cadre en procédant Article par article.

*Situation actuelle*

## a) Evolutions positives

Le Comité consultatif se félicite de ce que les autorités croates ont engagé un dialogue avec le Comité consultatif au cours du processus de suivi de la Convention-cadre, y compris sur la protection des personnes dont la citoyenneté croate n'a pas été confirmée.

## b) Questions non résolues

La Loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales peut être interprétée comme prévoyant une exclusion *a priori* des non-citoyens de son champ d'application : l'Article 5 de ladite loi définit, pour les besoins de ladite loi, l'expression "minorité nationale" en termes généraux comme désignant "un groupe de *citoyens* dont les membres résident traditionnellement sur le territoire de la République de Croatie ; ses membres présentant des caractéristiques ethnique, linguistique, culturel et/ou religieuse qui les distinguent des autres citoyens et qu'ils entendent préserver" (italiques ajoutés). L'Article 4 de la Loi constitutionnelle prévoit, par ailleurs, que tout "*citoyen de la République de Croatie* a le droit de déclarer librement appartenir à une minorité nationale" (italiques ajoutés).

Le Comité consultatif convient que le critère de la citoyenneté peut être une exigence légitime eu égard à certaines mesures adoptées conformément aux principes consacrés par la Convention-cadre. Tel est le cas, par exemple, des dispositions garantissant la représentation des minorités au Parlement national croate conformément à la Loi constitutionnelle et à la Loi sur l'élection des représentants au sein de ce Parlement. Une application générale du critère de la citoyenneté pose toutefois problème par rapport aux garanties d'autres domaines essentiels couverts par la Convention-cadre tels que la non-discrimination et l'éducation, compte tenu en particulier de ce qu'un certain nombre de Rom et d'autres personnes appartenant à des minorités nationales résident en Croatie sans avoir de citoyenneté confirmée et des difficultés qu'ils ont eu pour obtenir la citoyenneté (voir les commentaires relatifs à l'Article 4 ci-après).

*Recommandations*

La Croatie devrait envisager de modifier la Loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales dans la mesure où elle exclut *a priori* les non-ressortissants de son champ d'application. Les autorités devraient veiller à ce que, dans la législation et la pratique sectorielles pertinentes, pareille exigence soit invoquée à bon escient et uniquement dans les cas où elle poursuit un objectif légitime.

## Collecte de données

### *Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis sur la Croatie, le Comité consultatif encourageait les autorités à veiller à ce que la collecte de données sur l'appartenance des personnes à une minorité nationale soit assortie de garanties légales adaptées et que le droit à ne pas être traité comme une personne appartenant à une minorité nationale soit également protégé.

En ce qui concerne le recensement de 2001, le Comité consultatif exprimait l'espoir que les résultats du recensement produiraient des statistiques fiables et que les personnes appartenant aux minorités nationales de Croatie résidant hors de Croatie pourraient y participer.

### *Situation actuelle*

#### a) Evolutions positives

La Croatie a amélioré les garanties relatives à la collecte de données, en particulier en adoptant la Loi sur la protection de données à caractère personnel en 2003. Les autorités se sont également engagées à suivre les principes consacrés par l'Article 3 de la Convention-cadre dans le processus, en cours, visant à la création d'un registre central de la fonction publique qui contiendra, à condition que la personne concernée le souhaite, des informations à caractère confidentiel sur l'appartenance des fonctionnaires à une minorité nationale.

#### b) Questions non résolues

Les résultats du recensement de la population de 2001 ont une incidence directe sur la mise en oeuvre de certaines dispositions de la Loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales ainsi que sur celle de nombreuses autres lois essentielles, notamment la Loi sur l'usage officiel des langues et alphabets des minorités nationales et la Loi sur les élections locales. Les résultats font apparaître une baisse sensible du nombre de personnes déclarant appartenir à une minorité nationale par rapport au recensement de 1991, notamment en ce qui concerne les Serbes (dont la part dans la population est passée de 12,2% à 4,54%), les Hongrois (de 0,5% à 0,37%), les Slovènes (de 0,5% à 0,3%) et les Ukrainiens (de 0,1% à 0,04%). A ce jour, aucune étude détaillée sur la question n'est encore disponible mais il est clair que ces diminutions reflètent en partie les changements démographiques qui se sont produits, notamment à la suite de la guerre. Mais il faut aussi noter que la conduite même du recensement a été l'objet de critiques, en particulier s'agissant de la mesure – limitée – dans laquelle les Serbes de Croatie résidant actuellement hors de Croatie ont participé au recensement et la mesure dans laquelle les Rom et d'autres minorités nationales ont été associés au processus, par exemple, en tant qu'agent recenseur. Il paraît également probable que certains participants aient décidé de faire usage de leur droit de ne pas révéler leur affiliation à une minorité nationale compte tenu de leur expérience passée des pratiques discriminatoires et de l'hostilité envers certaines minorités nationales.

Le Conseil des minorités nationales a considéré que divers facteurs entourant les résultats du recensement méritaient un examen approfondi et il a lancé un projet de recherche indépendant en vue d'analyser le processus de recensement et ses résultats. Les résultats de ce projet pourraient avoir des retombées importantes lesquelles pourraient aider à répondre aux préoccupations exprimées et à trouver les moyens de collecter des données supplémentaires ventilées sur les minorités nationales conformément à l'Article 3 et aux autres principes énoncés dans la Convention-cadre.

### *Recommandations*

Les autorités croates devraient apporter leur soutien à des études indépendantes, y compris à celle initiée par le Conseil des minorités nationales pour analyser le processus de recensement et ses

résultats. Les résultats de telles études devraient être utilisés pour répondre aux préoccupations exprimées à propos du recensement et pour trouver les moyens de collecter des données statistiques ventilées sur les minorités nationales qui soient plus fiables et actualisées conformément à l'Article 3 de la Convention-cadre. Dans le même temps, les autorités devraient s'assurer qu'il ne soit pas donné une importance disproportionnée aux résultats du recensement dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques relatives aux minorités.

### **Le statut des Musulmans**

#### *Situation actuelle*

##### a) Evolutions positives

Les personnes s'identifiant en tant que Bosniaques ont, pour la première fois, été placées en tant que tels dans une catégorie distincte dans les résultats du recensement de 2001. Antérieurement, elles figuraient dans la catégorie des "Musulmans". Cette évolution mérite d'être saluée eu égard à l'Article 3 de la Convention-cadre.

##### b) Questions non résolues

Il semble que le statut des Musulmans n'ait pas été clairement précisé. Le nombre de personnes s'étant déclarées de "nationalité" musulmane (19 677) a été inclus non pas dans la liste des minorités nationales, mais dans une "note" annexe aux résultats officiels du recensement. La mesure dans laquelle ces personnes peuvent prétendre, aux yeux des autorités, à la protection découlant de la Convention-cadre et ont le droit d'invoquer les dispositions contenues dans la Loi constitutionnelle sur les droits des minorités, y compris celles relatives aux conseils des minorités nationales, n'est pas claire.

#### *Recommandations*

Les autorités devraient clarifier, en concertation avec les personnes concernées et en tenant compte des résultats de l'étude sur le recensement actuellement en cours, leur approche à l'égard de la catégorie des "Musulmans" d'une manière qui concorde avec le droit à l'auto-identification au titre de l'Article 3 de la Convention-cadre.

## **8. Chypre**

*Avis adopté le 7 juin 2007*

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

#### *Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis sur Chypre, le Comité consultatif a jugé que le dispositif prévu à l'Article 2 de la Constitution, obligeant les groupes religieux et leurs membres de choisir d'adhérer à la communauté chypriote grecque ou à la communauté chypriote turque, n'était pas compatible avec l'Article 3 de la Convention-cadre. En outre, le Comité consultatif a considéré que l'obligation juridique faite aux membres des groupes minoritaires d'élire leurs représentants, qui découle du vote obligatoire pour tous les citoyens, était incompatible avec l'Article 3 de la Convention-cadre.

Le Comité consultatif a encouragé les autorités à réexaminer la question de la désignation des Maronites en tant que simple « groupe religieux », alors que ceux-ci se considèrent comme étant un groupe ethnique distinct, ainsi que le souhait des Latins d'être désignés par un terme qui reflète de manière plus appropriée l'élément essentiel de leur identité, à savoir la religion romano-catholique.

Le Comité consultatif a estimé qu'il était possible d'envisager l'inclusion de personnes appartenant à d'autres groupes dans l'application de la Convention-cadre, sur une base article-par-article.

*Situation actuelle*

a) Evolutions positives

L'approche formelle quant à la désignation des trois groupes minoritaires (les Arméniens, les Latins, les Maronites) inclus dans la protection de la Convention-cadre en tant que « groupes religieux » est basée sur les dispositions constitutionnelles. Le Comité consultatif a cependant relevé l'existence d'un consensus général sur le fait que, les Maronites et les Arméniens notamment, au-delà de leurs traits distinctifs sur le plan religieux, disposent d'une identité linguistique, culturelle et historique qui leur permet d'être considérés plus largement comme des minorités ethniques. Le Comité consultatif note qu'une réflexion est en cours et un dialogue a été engagé sur ces questions avec les groupes concernés.

Quant au terme utilisé pour désigner les Latins, des mesures législatives ont été envisagées par le gouvernement pour donner suite au souhait des membres de ce groupe que des termes reflétant mieux leur identité religieuse (les « Latins catholiques » ou les « Latins romano-catholiques ») soient utilisés pour les désigner. Les autorités estiment, à ce sujet, qu'une réponse favorable à ce souhait ne pose pas de problèmes sur le plan constitutionnel, aucun amendement de la Constitution n'étant nécessaire.

b) Questions non résolues

S'agissant de l'obligation des personnes appartenant aux groupes religieux d'adhérer à l'une ou l'autre des deux Communautés - la Communauté chypriote grecque ou la Communauté chypriote turque -, les autorités estiment que cette obligation, résultant des dispositions constitutionnelles, ne peut pas être modifiée à ce stade. Comme dans le cadre de son premier Avis, le Comité consultatif est vivement préoccupé par le maintien de cette obligation, qu'il considère comme n'étant pas en accord avec la Convention-cadre. Le Comité consultatif note que la Constitution chypriote permet aux membres des « groupes religieux » ou aux groupes en tant que tels de choisir de cesser d'appartenir à l'une des deux Communautés (chypriote grecque ou chypriote turque), mais constate que l'expression d'une telle volonté a pour conséquence l'appartenance automatique à l'autre Communauté et qu'aucune autre option n'est possible. En outre, la procédure en vigueur pour exprimer et faire valoir cette volonté est compliquée et difficile à mettre en œuvre, puisqu'elle passe par l'approbation par les Chambres des deux Communautés, qui ont cessé de fonctionner. Le Comité consultatif considère par ailleurs que la disposition constitutionnelle conformément à laquelle une femme mariée doit appartenir à la Communauté à laquelle son époux appartient est contraire aux principes de libre identification et d'égalité entre les hommes et les femmes.

Le Comité consultatif relève qu'en plus du recensement de la population, l'enregistrement sur les listes électorales est un moyen d'attester l'identification des individus en tant que membres d'un « groupe religieux ». Conformément aux informations fournies par les autorités, les formulaires que tous les citoyens doivent remplir lors de leur inscription sur les listes électorales générales demandent à chaque personne, entre autres, de mentionner si elle appartient à un « groupe religieux » et d'indiquer le groupe en question (Arméniens, Latins, Maronites). De même, chaque personne ayant indiqué son appartenance à l'un des trois « groupes religieux » doit soumettre une déclaration par laquelle elle demande expressément à être inscrite sur la liste électorale du groupe en question et a l'obligation de participer à l'élection du représentant dudit groupe au parlement.

Le Comité consultatif note que, selon les informations reçues, l'appartenance à l'un des trois groupes minoritaires, exprimée par les individus lors de leur inscription sur les listes électorales, tel qu'indiqué ci-dessus, doit être confirmée par l'Eglise concernée. Le Comité consultatif considère

que cette pratique suscite de sérieuses préoccupations pour ce qui est du principe de libre identification inscrit à l'Article 3 de la Convention-cadre.

Le Comité consultatif note que les personnes appartenant aux trois groupes minoritaires chypriotes continuent à se voir imposer l'obligation de voter pour élire leurs représentants au parlement. Les autorités ont indiqué que cette obligation fait partie de l'obligation légale générale de voter dans le cadre des élections qui s'applique, selon la loi chypriote, à tous les citoyens de Chypre, et que, dès lors, elles ne sont pas prêtes à envisager sa suppression. Tout en comprenant que cette position est liée à la situation particulière de Chypre, le Comité consultatif trouve, comme dans son premier avis, que l'obligation de voter pour élire leurs représentants au parlement imposée aux membres des trois groupes minoritaires n'est pas en accord avec la Convention-cadre. Le Comité consultatif note cependant que, selon les autorités, aucun individu n'a été poursuivi depuis 2001 pour ne pas avoir respecté l'obligation légale de voter. De même, le Comité croit comprendre qu'aucune poursuite ne serait déclenchée pour un tel manquement.

Le Comité consultatif note que, en devenant citoyen de Chypre, toute personne est dans l'obligation d'opter pour l'appartenance à l'une des deux principales communautés chypriotes (grecque ou turque) et de participer aux élections, ce qui lui permet aussi de déclarer son appartenance à l'un des trois « groupes religieux ». Cependant, il subsiste des incertitudes quant au fait de savoir si, suite à une telle déclaration, un citoyen naturalisé sera formellement reconnu et protégé par les autorités comme membre du groupe en question et si oui, si c'est le cas pour les trois groupes minoritaires. Le Comité consultatif est préoccupé par le fait que le manque de clarté de cette approche pourrait conduire à des distinctions arbitraires et entraîner un traitement discriminatoire entre et au sein des groupes concernés.

Le Comité consultatif regrette que les mesures initiées pour répondre aux attentes des Latins quant au terme à utiliser pour les désigner n'aient pas abouti. Selon les autorités, ceci est dû à des difficultés constitutionnelles liées à des demandes connexes formulées par les Latins. Tout en étant conscient de la complexité de la situation constitutionnelle à Chypre, le Comité consultatif rappelle le droit des personnes appartenant aux minorités à la libre identification et le fait que les autorités devraient respecter leur choix quant à la manière d'être désignées.

Le Comité consultatif note qu'aucune évolution n'a été constatée en ce qui concerne le statut formel des Roms vivant à Chypre, qui continuent depuis 1960 à être considérés comme appartenant à la Communauté chypriote turque. Selon les informations à disposition du Comité consultatif, aucun dialogue n'a été engagé avec les représentants des Roms à ce sujet.

Le Comité consultatif regrette dans ce contexte le caractère restrictif de la question sur l'affiliation ethnique ou religieuse telle qu'elle a été formulée dans le contexte du recensement du 2001. Cette question ne permettait de choisir aucune autre option que l'appartenance à l'un des groupes énumérés de façon exhaustive dans la liste proposée par le formulaire: chypriote grec, arménien, maronite, latin et chypriote turc. Le Comité consultatif estime qu'une telle liste limitative ne permet pas aux personnes appartenant à une minorité d'exprimer librement leur appartenance, et que dès lors, elle suscite de sérieuses préoccupations du point de vue de l'Article 3 de la Convention-cadre.

Le Comité consultatif est conscient des contraintes constitutionnelles ou autres qui sont susceptibles de rendre difficile la reconnaissance des Roms en tant que groupe ou minorité, nationale ou ethnique, distincte. De même, il prend note des difficultés pratiques invoquées par le Gouvernement lorsqu'il s'agit de communiquer avec leurs représentants. Le Comité consultatif note cependant que, en dépit des déplacements fréquents des Roms entre le sud de l'île et le territoire qui n'est pas sous le contrôle du Gouvernement, les autorités disposent d'informations sur ces personnes, leurs lieux de résidence (en particulier dans les districts de Limassol et de Paphos), ainsi que sur leur situation et les difficultés qu'ils rencontrent dans différents secteurs.

Le Comité consultatif rappelle que la reconnaissance formelle d'un groupe en tant que « minorité nationale » n'est pas indispensable en vue de l'inclusion dans le champ d'application personnel de la Convention-cadre et que, lors de la définition, du champ d'application personnel donné à la Convention-cadre, les Etats-Parties doivent éviter toute distinction ou exclusion injustifiée ou arbitraire. Il note en même temps que, dans la pratique, des mesures de soutien ont été prises par les autorités en faveur des Roms dans les domaines du logement et de l'éducation notamment et il se félicite de ces initiatives louables.

Le Comité consultatif prend note que, du fait de leur position constitutionnelle, les Chypriotes turcs ne sont pas considérés par les autorités comme une minorité. Le Comité consultatif comprend par ailleurs que les Chypriotes turcs eux-mêmes ne souhaiteraient pas être traités en tant que minorité. Le Comité consultatif relève également que les autorités affirment être en train d'essayer de développer des mesures spécifiques pour répondre aux besoins de ces personnes qui, du fait de leur nombre très réduit dans le territoire sous contrôle du gouvernement et du contexte chypriote particulier, se trouvent en pratique dans une position vulnérable. Le Comité consultatif apprécie le fait que le Rapport étatique contienne des informations assez détaillées quant aux mesures adoptées à l'égard des Chypriotes turcs dans différents secteurs. L'inclusion de ces informations mérite d'être saluée d'autant plus que ces informations couvrent également les mesures prises pour améliorer la situation des Roms, considérés comme appartenant à la Communauté chypriote turque.

#### *Recommandations*

Les autorités devraient réexaminer, à la lumière de l'Article 3 de la Convention-cadre, l'obligation d'affiliation à l'une ou l'autre de deux communautés - chypriote grecque et chypriote turque – imposée aux personnes appartenant aux trois groupes minoritaires et trouver des moyens de revenir sur cette obligation. L'obligation légale imposée aux membres des trois groupes minoritaires de voter pour élire leur représentant au parlement devrait également être revue. Les autorités devraient prendre des mesures appropriées pour veiller à ce que suite au mariage, les deux époux aient la possibilité de maintenir leur propre affiliation ethnique, religieuse ou à une communauté.

Les autorités devraient poursuivre leur dialogue avec les Latins afin d'identifier, en concertation avec ces derniers, une solution permettant une désignation qui soit acceptable pour les membres de ce groupe.

Les autorités devraient prendre des mesures appropriées pour que, à l'avenir, les questions lors recensements et les formulaires afférents soient établis de manière à permettre la libre expression par les individus recensés de leur identification ethnique ou religieuse.

Le Comité consultatif encourage les autorités à envisager la possibilité de permettre aux Roms d'accéder à la protection de la Convention-cadre, après les avoir dûment informés du contenu de la Convention-cadre et s'ils manifestent une volonté dans ce sens. De même, il conviendrait de s'assurer que l'inclusion des Roms dans la communauté chypriote turque ne va pas à l'encontre de la volonté des personnes concernées. A cet effet, il est essentiel d'engager un dialogue avec les représentants des Roms sur ces sujets.

Les autorités sont encouragées à faire preuve d'une approche flexible de la Convention-cadre et à examiner l'inclusion éventuelle, dans l'application de la Convention-cadre, d'autres personnes ayant montré un intérêt pour cette convention.

### **Collecte des données**

#### *Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis, le Comité consultatif a souligné l'importance de disposer de données fiables sur la composition ethnique de la population et a encouragé les autorités à examiner

différentes possibilités d'obtenir des données permettant d'évaluer l'importance numérique des groupes et leur situation.

*Situation actuelle*

a) Evolutions positives

Les autorités disposent actuellement de données statistiques mises à jour sur le nombre et la situation des personnes appartenant aux groupes protégés au titre de la Convention-cadre grâce au recensement de la population organisé en 2001. De telles informations sont aussi obtenues par d'autres moyens, y compris lors de l'inscription sur les listes électorales pour l'élection des représentants des trois groupes religieux au parlement ou dans la cadre du système éducatif.

b) Questions non résolues

Le Comité consultatif relève l'existence de divergences entre les chiffres officiels et les estimations faites par les trois groupes religieux quant au nombre réel de leurs membres. Il prend note par ailleurs de l'inquiétude des représentants de ces groupes quant à la diminution constante du nombre des membres de leurs groupes, diminution due, entre autres, au nombre croissant de mariages mixtes ainsi que, pour les Arméniens en particulier, de jeunes décidant de rester à l'étranger à la fin de leurs études (voir observations relatives à l'Article 5 ci-dessous).

Le Comité consultatif apprécie les efforts faits par le gouvernement pour compléter, en utilisant d'autres moyens, les données fournies par le recensement sur l'identité religieuse ou ethnique des personnes. Néanmoins, il s'inquiète des informations reçues de représentants des écoles selon lesquelles l'appartenance ethnique ou religieuse était jusqu'à récemment indiquée sur les certificats délivrés aux élèves à la fin de leurs études. Des questions sont susceptibles de se poser également en ce qui concerne la mise en œuvre du principe de libre identification dans le contexte de la collecte des données concernant les Roms. Le Comité consultatif souhaite rappeler, à cet égard, l'importance du respect du principe de libre identification ainsi que la nécessité de fournir des garanties lors de la collecte, du traitement et de la diffusion de données à caractère privé, en conformité avec les principes et normes internationaux en la matière.

*Recommandation*

Lors de la collecte et de l'utilisation des données relatives à la composition religieuse ou ethnique de la population, les autorités devraient veiller au respect du droit de toute personne appartenant à une minorité nationale « de choisir librement d'être traitée ou ne pas être traitée comme telle » inscrit à l'Article 3 de la Convention-cadre. De même, les principes contenus 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 devraient dûment être pris en compte.

**9. République tchèque**

*Avis adopté le 24 février 2005*

**Champ d'application personnel de la Convention-cadre.  
Critère de la citoyenneté dans la définition de l'expression "minorité nationale"**

*Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis sur la République tchèque, le Comité consultatif, ayant pris note de la préparation, en cours à l'époque, d'une loi sur la protection des minorités nationales, exprimait l'espoir que l'adoption de ladite loi n'entraîne pas une limitation du champ d'application personnel de la Convention-cadre.

Le Comité consultatif constatait que seuls les citoyens pouvaient être reconnus en tant que personnes appartenant aux minorités nationales et notait l'existence d'autres groupes que le Gouvernement ne considérait pas comme couverts par la protection de la Convention-cadre.

#### *Situation actuelle*

##### *Evolutions positives*

La "loi sur les droits des membres des minorités nationales et l'amendement de certaines lois" (la loi n° 273/2001 du 10 juillet 2001, ci-après la loi sur les minorités nationales), si elle ne contient pas de liste des minorités nationales officiellement reconnues, elle donne cependant, à son Article 2, une définition de la notion de "minorité nationale" et de celle de "membre d'une minorité nationale".

Le Comité consultatif a pu comprendre que les personnes protégées en République tchèque au titre de la Convention-cadre sont, en pratique, celles appartenant aux groupes représentés au Conseil pour les minorités nationales, organe consultatif du Gouvernement. Il s'agit des Bulgares, des Croates, des Hongrois, des Allemands, des Polonais, des Rom, des Ruthènes, des Russes, des Grecs, des Slovaques et des Ukrainiens, groupes auxquels ont été rajoutés, dernièrement, les Serbes. Cette inclusion récente des Serbes montre que les autorités tchèques sont favorables à une approche ouverte quant au champ d'application personnel de la Convention-cadre et mérite d'être saluée. Le cas des Juifs, dont la plupart se considèrent comme une communauté culturelle ou religieuse plutôt qu'une minorité nationale, mais qui participent néanmoins aux programmes de soutien aux activités des minorités nationales, illustre à son tour cette approche.

Bien évidemment, les non ressortissants ont accès aux mesures prévues dans le cadre du Programme spécifique du Gouvernement consacré à l'intégration des étrangers. Cependant, parmi eux, nombreux sont ceux, comme les Russes ou les Ukrainiens, qui participent, en raison de leur origine ethnique commune, aux activités culturelles ou autres des groupes vivant traditionnellement en République tchèque. Ils peuvent ainsi bénéficier, sans obstacle, du soutien accordé par l'Etat à ces groupes et utiliser cette opportunité pour mieux préserver leur identité, sans être néanmoins reconnus en tant que minorités nationales. On note par ailleurs que, tel qu'il est précisé dans les Commentaires du Gouvernement sur le premier Avis du Comité consultatif (concernant l'Article 5 de la Convention-cadre), d'autres groupes, comme les Vietnamiens, ont accès aux subventions accordées par l'Etat au profit des activités culturelles organisées par différentes communautés.

Selon l'approche officielle, telle qu'elle est exprimée dans la loi sur les minorités nationales, le champ d'application personnel de la Convention-cadre ne s'étend qu'aux citoyens. Néanmoins, la situation mentionnée aux paragraphes précédents montre que, dans la pratique, les autorités tchèques font preuve d'une position plus ouverte et flexible. Le Comité consultatif salue le fait que les autorités continuent à inclure, selon le cas, des personnes ne possédant pas la citoyenneté tchèque, dans une application Article par Article de la Convention-cadre.

#### *Recommandations*

Tout en prenant note de la condition de citoyenneté figurant dans la définition de l'expression "minorité nationale" donnée par la législation tchèque, le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre leur approche ouverte et flexible ci-dessus mentionnée, et à ne pas faire de cette condition un critère d'exclusion de certaines personnes du champ d'application personnel de la Convention-cadre.

### **Collecte des données**

#### *Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis sur la République tchèque, le Comité consultatif notait l'existence de doutes quant à l'exactitude des données résultant du recensement de la population en ce qui concerne le

nombre de personnes appartenant à des minorités nationales. Les autorités étaient invitées à rechercher des moyens supplémentaires permettant d'obtenir des données statistiques plus fiables sur la composition ethnique de la population, indispensables à une politique efficace de protection des minorités nationales.

#### *Situation actuelle*

##### a) Evolutions positives

Un recensement général de la population a été organisé en mars 2001 et ses résultats ont été rendus publics depuis lors. Le Comité consultatif salue le fait que les représentants des minorités nationales aient été préalablement consultés sur la formulation des questions relatives à l'affiliation ethnique et la langue maternelle figurant dans les formulaires du recensement et que ces derniers ainsi que le matériel informatif afférent aient été publiés également dans plusieurs langues minoritaires (allemand, polonais, romani, russe, ukrainien) ainsi qu'en anglais, français, vietnamien, arabe et chinois. Il note également l'implication directe de personnes appartenant aux minorités, y compris les Rom, dans le déroulement du recensement.

##### b) Questions non résolues

Les résultats du recensement révèlent effectivement une diminution sensible, par rapport au précédent recensement (1991), du nombre de personnes ayant déclaré une origine ethnique autre que celle de la majorité de la population. Selon les autorités, ce phénomène traduit une tendance décroissante de l'identification à une minorité nationale, due à différents facteurs, dont une tendance à l'homogénéisation de la société tchèque, le caractère optionnel de la question ethnique, l'intégration croissante de certains groupes, le refus ou la crainte de déclarer une origine ethnique autre que celle de la majorité ou encore la confusion terminologique (identification entre les termes indiquant la citoyenneté tchèque, d'une part, et l'appartenance ethnique, de l'autre).

Par contre, selon les représentants des minorités nationales, cette situation s'explique aussi par certaines déficiences dans l'organisation du recensement, comme l'insuffisante sensibilisation autour de la disponibilité des formulaires en langues minoritaires ou encore le manque de transparence dans la sélection des recenseurs parmi les personnes appartenant aux minorités nationales. L'insistance de certains médias, dans la période préalable au recensement, sur les risques d'utilisation abusive des données à caractère personnel, semble avoir également joué un rôle non négligeable dans ce contexte.

Le Comité consultatif note que les autorités se montrent favorables aux études et recherche indépendantes pouvant compléter et affiner les informations fournies par le recensement. Il note cependant qu'elles font état de difficultés dans la collecte de telles données, dues entre autres à la méfiance signalée parmi les personnes appartenant aux minorités nationales, notamment les Rom, vis-à-vis d'une telle collecte.

Comme lors du précédent recensement, les « Moraves » et les « Silésiens » (391 352 personnes au total, environ 3,8% de la population) figurent à nouveau parmi les groupes numériquement importants au sein de la population sur la base de l'auto-identification ethnique. Selon les autorités, le fait que ces personnes se soient auto-identifiées en tant que Moraves et Silésiens ne peut en aucun cas être considéré comme une affiliation ethnique. Pour elles, ceci reflète simplement le choix des personnes concernées, pour des raisons historiques ou autres, d'exprimer un lien avec une identité régionale plutôt que d'indiquer une origine ethnique.

#### *Recommandations*

Le Comité consultatif encourage les autorités à ouvrir un dialogue, avec les personnes concernées, sur les tendances révélées par le dernier recensement de la population et leurs conséquences, afin de

mieux mesurer les conséquences pratiques de ces tendances sur leurs politiques de protection des minorités nationales.

Les autorités sont encouragées à développer des moyens supplémentaires permettant d'obtenir des informations sur le nombre de personnes appartenant aux minorités nationales, tout en veillant au respect des normes internationales existant dans le domaine de la protection des données à caractère personnel. En même temps, des mesures supplémentaires d'information et de sensibilisation sont nécessaires afin d'encourager les personnes concernées à faire usage de la possibilité de déclarer leur appartenance ethnique dans le contexte du prochain recensement.

## 10. Danemark

*Avis adopté le 9 décembre 2004*

### **Minorité allemande**

#### *Constats du premier cycle*

Le Comité consultatif, dans son premier Avis sur le Danemark, avait estimé que les personnes appartenant à la minorité allemande vivant en dehors du Jutland méridional ne pouvaient être exclues a priori du champ d'application personnel de la Convention-cadre. Le Comité des Ministres, dans sa Résolution, considéra que cette question méritait d'être réexaminée par le Gouvernement avec les personnes concernées.

#### *Situation actuelle*

##### Questions non résolues

Selon les informations reçues par le Comité consultatif, les personnes appartenant à la minorité allemande ne revendiquent pas, en principe, la protection de la Convention-cadre en dehors de leur zone d'habitation traditionnelle située dans le Jutland méridional. Ledit constat reflète en partie le vif désir des personnes appartenant à cette minorité de préserver leur identité, qu'ils considèrent comme intimement liée à l'histoire et à la culture de la région frontalière du Jutland méridional. Les intéressés ont cependant indiqué que, si les réformes administratives proposées (voir les commentaires relatifs à l'Article 15, ci-dessous) avaient un effet négatif sur leur identité au sein de la nouvelle circonscription administrative, ils réviseraient leurs demandes.

Le Comité consultatif comprend la position des personnes appartenant à la minorité allemande qui désirent, d'abord et avant tout, préserver leur identité traditionnelle dans cette région frontalière. Il est cependant conscient que la mobilité accrue - notamment dans les secteurs de l'éducation et de l'emploi - ainsi que l'incidence possible des réformes administratives proposées, pourraient constituer de nouveaux obstacles aux efforts déployés par ces personnes afin de garder vivantes leur langue et leur culture dans la région du Jutland méridional.

#### *Recommandations*

Le Comité consultatif, tout en prenant note de l'absence de demande d'application de la Convention-cadre aux personnes appartenant à la minorité allemande hors du Jutland méridional considère, que la Convention-cadre peut trouver à s'appliquer en dehors du territoire du Jutland méridional et recommande au Gouvernement de garder cette possibilité présente à l'esprit.

### **Groenlandais, Féroïens et Danois vivant au Groenland et aux îles Féroé**

#### *Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis sur le Danemark, le Comité consultatif avait estimé que l'exclusion a priori des Groenlandais et des Féroïens de la mise en œuvre de la Convention-cadre n'était pas compatible avec cet instrument. Le Comité des Ministres, dans sa Résolution, considéra que cette question méritait d'être réexaminée par le Gouvernement avec les personnes concernées.

#### *Situation actuelle*

##### a) Evolutions positives

Le Gouvernement danois a pris contact avec les Gouvernements autonomes des îles Féroé et du Groenland afin d'obtenir leurs commentaires respectifs sur le statut des îles Féroé et du Groenland sous l'angle de la Convention-cadre. Dans leurs réponses écrites, les Gouvernements autonomes ont clairement déclaré que la Convention-cadre n'était pas applicable aux Groenlandais et aux Féroïens vivant sur leurs territoires respectifs. En l'absence d'indications contraires de la part de personnes appartenant à ces groupes, le Comité consultatif estime qu'il n'y a aucune raison, à ce stade, de leur appliquer la Convention-cadre dans ces régions. à supposer, cependant, que les personnes appartenant à ces groupes en manifestent le désir à l'avenir, le Comité consultatif considère que la question devrait être examinée par les autorités avec les intéressés.

##### b) Questions non résolues

L'application de la Convention-cadre aux Danois vivant aux îles Féroé et au Groenland est une question qui demeure ouverte. Ce problème se pose également s'agissant de l'application de la Convention-cadre aux Groenlandais et aux Féroïens vivant au Danemark continental.

Il convient de signaler que, selon le Rapport Etatique, les autorités féroïennes ont demandé aux autorités danoises de contacter «les associations féroïennes au Danemark afin d'établir dans quelle mesure la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe s'applique à la minorité nationale féroïenne au Danemark». Le Gouvernement n'a pas donné suite à cette demande. Il n'a pas non plus contacté de personnes appartenant à la communauté groenlandaise. De même, aucune discussion n'a été organisée avec les Danois vivant au Groenland ou aux îles Féroé.

Le Comité consultatif note que, malgré l'absence de progrès - signalés ci-dessus - dans les discussions relatives au champ d'application personnel, un certain nombre de mesures ont été prises concernant les mesures qui s'inscrivent dans l'esprit de la Convention-cadre. Lesdites mesures incluent des recherches sur la situation des Groenlandais vivant au Danemark continental et un accroissement de l'aide financière accordée aux activités en leur faveur.

#### *Recommandations*

Le Comité consultatif considère que les autorités compétentes devraient donner des informations au sujet de la Convention-cadre aux Groenlandais et aux Féroïens vivant au Danemark continental. Il en va de même pour les Danois vivant au Groenland et aux îles Féroé. Lesdites autorités sont invitées à déterminer si ces personnes sont désireuses de bénéficier de la protection offerte par la Convention-cadre. à la lumière de ces discussions, les autorités danoises devraient ensuite revoir, si nécessaire, leur position concernant le champ d'application personnel de cet instrument aux personnes appartenant à ces groupes.

## **Rom**

#### *Constats du premier cycle*

Le Comité consultatif - dans son premier Avis sur le Danemark - considère que, compte tenu de la présence historique des Rom au Danemark, les personnes appartenant à la communauté rom ne pouvaient être exclues a priori du champ d'application personnel de la Convention-cadre. Le

Comité des Ministres, dans sa Résolution, considéra que cette question méritait d'être réexaminée par le Gouvernement avec les personnes concernées.

*Situation actuelle*

a) Evolutions positives

Les autorités danoises ont discuté de la question de la reconnaissance des Rom au Danemark avec des représentants de cette communauté.

b) Questions non résolues

Malgré ces discussions et les indications données par les représentants des Rom concernant la présence historique de cette communauté - qui remonte au XVI<sup>e</sup> siècle - et leur désir de bénéficier de la protection de la Convention-cadre, le Comité consultatif croit savoir que les autorités danoises ne sont pas disposées à accorder ladite protection aux Rom.

Selon les autorités danoises, les Rom vivant dans le pays peuvent être répartis en deux groupes principaux : ceux arrivés à la fin des années 1960 et ceux ayant fui les guerres en ex-Yougoslavie dans les années 1990. Les autorités maintiennent que les Rom ayant élu résidence avant les années 1960 sont entièrement intégrés et n'apparaissent pas comme un groupe identifiable. Elles se déclarent prêtes à examiner et à évaluer toute nouvelle information factuelle disponible sur les Rom au Danemark.

Le Comité consultatif considère qu'il existe des preuves qui attestent de la présence historique des Rom au Danemark. Les personnes appartenant à la communauté rom indiquent en outre clairement vouloir bénéficier de la protection de la Convention-cadre, et comme noté par le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, il existe une volonté renouvelée de la part des Rom au Danemark de maintenir et redynamiser la culture, la langue et les traditions rom. Le Comité consultatif estime que les Rom occupent une position unique à la fois en Europe de l'Est et de l'Ouest. La plupart des pays européens reconnaissent les Rom en tant que minorité nationale. Bien que ne formant pas un groupe homogène, ils partagent et conservent certains éléments communs de leur identité et constituent, de ce fait, la plus grande minorité d'Europe. Les Rom ne peuvent bénéficier du soutien d'un Etat-parent et les résultats du premier cycle de suivi démontrent clairement que les Rom, dans toute l'Europe, sont en butte à l'exclusion sociale et qu'ils ont un besoin particulier de protection par la Convention-cadre.

*Recommandations*

Le Comité consultatif reprend ses Conclusions du premier cycle de suivi, à savoir que les personnes appartenant à la communauté rom ne devraient pas être exclues a priori du champ d'application personnel de la Convention-cadre.

Les autorités sont encouragées à approfondir leur dialogue avec les Rom sur l'éventuelle extension du champ d'application personnel de la Convention-cadre à ceux-ci. Dans l'attente de progrès sur cette question, les autorités sont encouragées à tenir compte des principes de base de la Convention-cadre dans leur législation, leur politique et leur pratique relative aux Rom.

### **Collecte de statistiques**

*Situation actuelle*

Questions non résolues

Les informations statistiques au Danemark émanent presque exclusivement d'un organe du Gouvernement, le Registre central de la population. Ledit Registre ne contient aucune information relative à l'appartenance ethnique, à la religion ou à la langue, avec certaines exceptions visant les

ressortissants de pays étrangers, les personnes nées hors du Danemark et l'appartenance à l'Eglise nationale danoise.

Le Comité consultatif note que, selon le Gouvernement, un recensement ne s'impose pas au Danemark, dans la mesure où le registre central de la population contient, normalement, toutes les informations dont les autorités danoises ont besoin.

Le Comité consultatif relève l'absence de données officielles sur la taille de la minorité allemande, bien que les estimations aillent de 12 000 à 20 000 personnes. Il relève également l'absence de données officielles sur la taille de la communauté rom.

Le Comité consultatif croit savoir qu'il existe une certaine confusion au sein de la société sur les modalités et la légalité de la collecte et de l'utilisation de données sur l'appartenance ethnique.

Le Comité consultatif salue l'initiative de l'Institut danois pour les droits de l'homme qui a décidé de s'attaquer à l'un des aspects du problème en sensibilisant l'opinion publique à la manière dont les données ethniques peuvent servir, sur le lieu de travail, à combattre la discrimination. L'institut a publié une brochure sur le sujet en collaboration avec le Ministère de l'Emploi.

Le Comité consultatif considère que des données statistiques fiables sur l'appartenance ethnique – ventilées selon l'âge, le sexe et le lieu - sont essentielles pour concevoir, mettre en œuvre et assurer le suivi des mesures en faveur d'une égalité pleine et effective. En l'absence de telles données, en effet, il est difficile pour l'Etat et la société civile de fonctionner efficacement et pour les organismes internationaux de déterminer si le Danemark s'acquitte des obligations qui lui incombent en vertu de la Convention-cadre.

Le Comité consultatif considère qu'il faudrait définir plus clairement les règles régissant la collecte et l'utilisation des données relatives à l'appartenance ethnique au Danemark. Il met l'accent, à cet égard, sur le respect des principes contenus 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, ainsi que sur le principe d'auto-identification volontaire énoncé à l'Article 3 de la Convention-cadre.

#### *Recommandations*

Le Comité consultatif recommande aux autorités d'essayer d'obtenir des données plus fiables sur l'appartenance ethnique - ventilées selon l'âge, le sexe et le lieu - et de clarifier les règles, règlements et exceptions régissant le travail des personnes désireuses de collecter ou d'utiliser de telles données.

### **11. Estonie**

*Avis adopté le 24 février 2005*

#### **Définition de la notion de minorité nationale**

##### *Constats du premier cycle*

Le Comité consultatif notait, dans son premier Avis, que l'Estonie avait, de fait, adopté à l'égard de la protection des minorités nationales une attitude plus ouverte que ce que suggérait sa déclaration figurant dans l'instrument de ratification. Le Comité consultatif estimait que l'Estonie devait réexaminer sa conception exprimée dans la déclaration et envisager d'inclure d'autres personnes appartenant aux minorités nationales, notamment les non-citoyens, dans le champ d'application de la Convention-cadre.

##### *Situation actuelle*

a) Evolutions positives

Les autorités estoniennes reconnaissent que la déclaration susmentionnée a essentiellement une signification « politico-historique » dans l'Estonie d'aujourd'hui, plutôt qu'un rôle d'orientation des politiques et des pratiques. Dans une importante déclaration qui figure dans le deuxième Rapport étatique, les autorités avalisent explicitement une approche consistant à inclure davantage ceux qui sont concernés en relevant que, bien que la déclaration indique expressément les bénéficiaires directs des dispositions de la Convention, « il est aussi évident que toutes les dispositions de la Convention-cadre sont applicables en pratique sans aucune restriction sur le fond et que les normes de la Convention valent également pour toutes les personnes qui se considèrent comme appartenant à des minorités nationales ».

b) Questions non résolues

La déclaration n'a actuellement que des conséquences limitées dans la pratique mais elle garde néanmoins une importance symbolique pour les personnes qui appartiennent à des minorités nationales. De plus, la déclaration entretient en partie l'insécurité juridique dans certains domaines, y compris au sujet du droit d'utiliser une langue minoritaire dans les rapports avec les autorités administratives (voir les commentaires relatifs à l'Article 10, ci-dessous). Il convient également de mentionner que l'application de la loi sur l'autonomie culturelle, citée par les autorités comme la source d'inspiration de la déclaration restrictive, soulève des problèmes dus notamment à son champ d'application limité (voir aussi les commentaires relatifs à l'Article 5, ci-dessous).

*Recommandations*

Les autorités devraient continuer à manifester une attitude de plus en plus ouverte dans la législation, les politiques et les pratiques concernant les personnes qui appartiennent aux minorités nationales. Les modifications qu'il est proposé d'apporter à la loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales et/ou à la proposition de nouvelle loi sur les minorités nationales seraient une occasion à saisir pour consolider cette pratique ouverte dans la législation. Un ferme message d'inclusion serait ainsi adressé aux apatrides et aux autres personnes qui appartiennent à des minorités nationales et qui, à l'heure actuelle, ne sont formellement pas compris dans le champ d'application de la déclaration de l'Estonie au titre de la Convention-cadre.

### **Collecte de données**

*Constats du premier cycle*

Le Comité consultatif, dans son premier Avis, encourageait l'Estonie à accorder une attention accrue au droit d'être traité ou de ne pas être traité comme une personne appartenant à une minorité nationale lors de la collecte et du traitement de données.

*Situation actuelle*

a) Evolutions positives

L'Estonie a réformé son régime juridique de la protection des données, notamment en adoptant une loi nouvelle sur la protection des données personnelles, entrée en vigueur en octobre 2003, et un nouveau code de procédure pénale, entré en vigueur en juillet 2004, lequel a éliminé l'obligation de mentionner l'appartenance ethnique de la personne soupçonnée dans les procès-verbaux des interrogatoires et d'obtenir cette information dans les procès pénaux.

b) Questions non résolues

L'objectif légitime d'assurer la protection des données personnelles est poursuivi parfois d'une manière qui exclut totalement l'obtention de données ventilées sur l'appartenance ethnique. Dans de nombreux domaines d'importance essentielle, notamment la répression de la délinquance et la

participation aux organes élus et à la vie économique, des données plus complètes sur les personnes appartenant à des minorités nationales, réparties par sexe et par emplacement géographique et autres caractéristiques pertinentes, sont indispensables pour analyser l'application des différents articles de la Convention-cadre.

#### *Recommandations*

Les autorités devraient trouver d'autres moyens d'obtenir des données ventilées de plus en plus fiables et à jour sur les minorités nationales, tout en continuant à respecter soigneusement les principes énoncés à l'Article 3 de la Convention-cadre.

## 12. Finlande

*Avis adopté le 2 mars 2006*

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

#### *Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis, le Comité consultatif avait conclu que le maintien de la distinction entre « Vieux Russes » devrait être examiné par les autorités, en consultation avec les intéressés, le gouvernement opérant en effet 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.

Le Comité consultatif avait relevé, au sein de la communauté des Finlandais de langue suédoise, différentes vues quant à la question de savoir s'ils devraient être couverts par la Convention-cadre, le gouvernement les estimant protégés *de facto*.

Le Comité consultatif était par ailleurs arrivé à la conclusion que la population de langue finnoise vivant dans la province d'Åland devait pouvoir bénéficier de la protection de la Convention-cadre dans la mesure où les questions examinées relèvent de la compétence de la Province. Il avait enfin estimé qu'il serait possible d'envisager l'inclusion de personnes appartenant à d'autres groupes mentionnés dans le premier Rapport étatique dans le champ d'application de la Convention-cadre, Article par article.

#### *Situation actuelle*

##### a) Evolutions positives

Après la publication des premiers résultats de suivi de la Convention-cadre, un certain nombre d'initiatives ont été engagées en vue d'étudier la situation et le statut de la population russophone de Finlande. C'est ainsi qu'un important rapport sur les problèmes de cette population a été préparé en 2002 par un groupe de travail *ad hoc* créé par le Bureau consultatif pour les relations ethniques. D'après les auteurs du rapport, la population de langue russe constitue un groupe minoritaire national spécifique de par sa langue, sa religion et sa culture, et le groupe de travail a indiqué qu'il était important que la population russophone de Finlande bénéficie d'une reconnaissance officielle.

Le Comité consultatif n'a été informé par l'Assemblée des Suédois de Finlande, principal organisme représentant cette communauté, d'aucune évolution de sa position, à savoir que la Convention-cadre ne devrait pas être appliqués aux Finlandais de langue suédoise. Dans le même temps, un certain nombre d'initiatives sont apparues au sein de la société civile afin que les Finlandais de langue suédoise puissent bénéficier de la protection de la Convention-cadre.

S'agissant de la population de langue finnoise vivant dans la province d'Åland, le Comité consultatif note que la question n'est pas abordée en détail dans le deuxième Rapport étatique. Le Comité consultatif se félicite néanmoins d'avoir eu la possibilité d'évoquer également la situation de ces personnes lors de ses entretiens avec les représentants d'Åland lors de la visite sur place.

b) Questions non résolues

Le Rapport étatique et autres informations fournies par les autorités donnent à penser que la position des autorités s'agissant du champ d'application de la Convention-cadre reste marquée par une distinction entre les « Vieux russes » et les autres personnes de langue russe, même si le Rapport étatique mentionne explicitement les critiques formulées par les représentants de certaines minorités à l'égard de cette position. Au même titre que d'autres propositions émanant du groupe de travail *ad hoc* susmentionné, il semblerait que les conclusions relatives à la reconnaissance de la population russophone n'ont bénéficié que de peu de suivi de la part des structures officielles (voir également les commentaires relatifs à l'Article 15). Le Comité consultatif reconnaît que les russophones ne constituent pas en Finlande un groupe homogène, mais il rappelle que la diversité caractérise également d'autres groupes que le gouvernement considère comme couverts par la Convention-cadre, notamment les Roms. Par ailleurs, l'identification personnelle des personnes concernées doit constituer un principe directeur lors de l'examen de cette question.

Parallèlement, les représentants d'autres groupes ont fait part de leur intérêt à être couverts par la Convention-cadre. Il s'agit notamment des Caréliens, dont certains considèrent que les éléments spécifiques linguistiques ou autres de leur identité culturelle devraient être abordés dans ce contexte, et même certains Kvens ont fait valoir qu'ils devraient être reconnus comme formant un groupe spécifique en Finlande. L'identité spécifique des Ingriens est une autre question qui mériterait de faire l'objet de réflexion supplémentaire. S'ils constituaient à l'origine un groupe de langue finnoise, la plupart des Ingriens ayant passé leur vie en Fédération de Russie avant de venir s'établir en Finlande, ont désormais le russe comme langue maternelle, ce qui a également des conséquences sur leur identification personnelle en Finlande. Un certain nombre d'autres questions risquent par ailleurs de se poser dans la mesure où la diversité linguistique et ethnique de la Finlande continue de se renforcer. Ainsi, il se pose la question de la situation des Estoniens, qui forment déjà l'un des plus importants groupes d'immigration en Finlande et dont l'expérience en matière d'intégration est, dans l'ensemble, relativement positive.

*Recommandations*

Les autorités finlandaises sont invitées à suivre plus explicitement la pratique d'inclusion adoptée dans le cadre de leur dialogue au titre de la Convention-cadre en ce qui concerne le champ d'application personnel, en tenant compte de la critique formulée s'agissant de la distinction entre « Vieux Russes » et autres russophones et des conclusions du rapport du groupe de travail sur les problèmes de la population de langue russe en Finlande.

Les autorités sont également invitées à ouvrir un dialogue sur le potentiel de la protection de la Convention-cadre vis-à-vis d'autres groupes dont les représentants se sont déclarés intéressés à être couverts par cette convention, comme les Caréliens. Les autorités centrales et les autorités de la province d'Åland devraient par ailleurs renforcer le dialogue sur la question de l'applicabilité de la Convention-cadre à la population de langue finnoise vivant dans la province d'Åland dans la mesure où les intéressés expriment un intérêt pour un tel dialogue.

13. **Géorgie**

*Avis adopté le 17 juin 2015*

**Champ d'application personnel de la Convention-cadre et droit de libre identification**

*Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis, le Comité consultatif encourageait les autorités à privilégier une approche souple et ouverte du champ d'application de la Convention-cadre, tant sur le plan

des mesures législatives qu'administratives, et les appelait à s'assurer, lors du prochain recensement de la population, du respect du droit de libre identification.

#### *Situation actuelle*

##### a) Evolutions positives

Les autorités géorgiennes maintiennent une approche souple du champ d'application personnel de la Convention-cadre. Par ailleurs, le Comité consultatif n'a pas connaissance de groupes qui souhaiteraient être considérés comme une minorité nationale ou protégés au titre de la Convention-cadre, et qu'ils n'auraient pas été reconnus. Le recensement de la population et des logements, effectué en novembre 2014, a permis de recueillir des données précieuses sur les profils de population, s'agissant notamment de la situation en matière d'éducation et d'emploi. Le Comité consultatif se réjouit du fait que la préparation et l'organisation de cet exercice ait dans l'ensemble fait l'objet d'une évaluation positive, y compris par les personnes appartenant à des minorités nationales. Des agents recenseurs ont été recrutés au plan local et connaissaient par conséquent l'environnement culturel et linguistique des personnes interrogées. Par ailleurs, des directives ont été fournies quant au droit de libre identification des personnes lorsqu'elles renseignent leur appartenance ethnique ou religieuse et des mesures ont été prises afin de garantir le respect des normes internationales en matière de protection des données à caractère personnel.

##### b) Questions en suspens

Le Comité consultatif a néanmoins eu l'impression que ni les agents recenseurs ni les personnes interrogées n'avaient pleinement conscience de l'importance de la libre identification dans les exercices de collecte de données. Si les questions portant sur les origines ethniques et l'appartenance religieuse étaient ouvertes et proposaient une option « autres », le Comité consultatif a notamment appris que les représentants des groupes numériquement moins importants, comme les Doukhobors ou les Meskhètes, n'étaient pas encouragés à faire état de leurs origines spécifiques et choisissaient les communautés plus nombreuses, à savoir les Russes ou les Géorgiens respectivement, dont ils estimaient être des sous-groupes. D'autre part, il est regrettable que les personnes interrogées n'aient pas eu la possibilité de renseigner plusieurs appartenances ethniques ou d'opter pour « aucune ». Selon les interlocuteurs du Comité consultatif, les descendants de mariages mixtes indiquaient généralement l'origine ethnique paternelle. Le Comité a par ailleurs appris avec préoccupation que l'appartenance religieuse était parfois renseignée automatiquement par les agents recenseurs en fonction de l'origine ethnique des sondés, par exemple une personne s'étant identifiée en tant que Géorgienne était automatiquement considérée comme orthodoxe, etc. Le Comité consultatif exprime à nouveau l'avis que le droit de libre identification doit être solidement ancré dans tous les exercices de collecte de données pertinents afin de garantir que les résultats reflètent fidèlement le profil de la population, dans la perspective notamment de futures mesures visant à promouvoir l'égalité effective des groupes particulièrement défavorisés (voir également les observations relatives à l'article 4).

#### *Recommandation*

Le Comité consultatif encourage les autorités à maintenir leur approche souple du champ d'application personnel de la Convention-cadre. Il les invite par ailleurs à instaurer cette souplesse dans tous les exercices de collecte de données concernés et à veiller à ce que les personnes appartenant à des minorités nationales soient pleinement informées de leur droit de

libre identification ou de la latitude dont elles disposent pour indiquer plusieurs appartenances ou aucune.

14. **Allemagne**

*Avis adopté le 1<sup>er</sup> mars 2006*

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

*Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis concernant l'Allemagne, le Comité consultatif a encouragé les autorités allemandes à envisager l'inclusion d'autres groupes que les quatre minorités reconnues officiellement, y compris des ressortissants et des non-ressortissants allemands, dans le champ d'application de la Convention-cadre, en procédant Article par article.

*Situation actuelle*

Questions non résolues

Le Comité consultatif constate que les autorités allemandes, en conformité avec la Déclaration qu'elles ont faites lors de la ratification de la Convention-cadre, continuent de considérer le critère de citoyenneté allemande comme indispensable à la jouissance des droits reconnus aux personnes appartenant à des minorités nationales et qu'aucun dialogue substantiel n'a été engagé sur l'application de la Convention-cadre avec des représentants d'autres groupes potentiellement concernés. Or, comme lors de sa première visite, le Comité consultatif a pu constater l'existence d'autres groupes, de ressortissants et de non-ressortissants, dont certains résident sur le territoire allemand depuis plusieurs décennies, mais que les autorités ne considèrent pas comme étant couverts par la Convention-cadre. Le Comité consultatif relève également qu'entre 2000 et 2004, 787 217 personnes de nationalité étrangère sont devenues allemandes, suite à l'entrée en vigueur en 2000 de la Loi sur la nationalité.

*Recommandations*

Si le Comité consultatif est d'accord pour considérer le critère de citoyenneté comme une exigence légitime en ce qui concerne certaines mesures prises en conformité avec la Convention-cadre, il maintient le point de vue, exprimé dans son premier Avis, que les autorités pourraient considérer la possibilité d'inclure d'autres groupes, ne répondant pas aux critères de citoyenneté et de résidence traditionnelle, en procédant Article par Article et en consultation avec les intéressés. Le Comité consultatif ajoute que les lois sur la nationalité de 2000 et celle sur l'immigration de 2004 auront probablement pour effet d'accélérer l'intégration dans la société allemande de nombreuses personnes originaires de Turquie et d'autres pays qui pourraient, de l'avis du Comité consultatif, bénéficier de certains des droits couverts par la Convention-cadre.

A cet égard, le Comité consultatif prend note de l'objection des autorités allemandes qui craignent qu'une protection de la Convention-cadre étendue à des personnes appartenant à d'autres groupes que les quatre groupes reconnus officiellement comme minorités nationales, en procédant Article par article, engendrerait une inégalité de traitement entre divers groupes. Le Comité consultatif rappelle que l'application de la Convention-cadre aux personnes appartenant à différentes minorités nationales, comme d'autres instruments internationaux de protection des droits de l'homme, requiert souvent un traitement différencié selon leurs situation et besoins spécifiques. En outre, les autorités allemandes appliquent *de facto* des mesures différenciées pour répondre aux besoins des personnes appartenant aux différentes minorités et cette approche ne peut être considérée en soi comme étant incompatible avec le droit à l'égalité tel qu'énoncé dans la Convention-cadre.

15. **Hongrie**

*Avis adopté le 9 décembre 2004*

**Critère de la citoyenneté dans la définition de l'expression  
« minorités nationales et ethniques »**

*Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis sur la Hongrie, le Comité consultatif encourageait les autorités à inclure les personnes appartenant à d'autres groupes dans le champ d'application personnel de la Convention-cadre, en procédant Article par article.

*Situation actuelle*

a) Evolutions positives

En date du 3 mars 2004, le Gouvernement a approuvé le projet de loi n° T/9126 portant amendements à différentes dispositions législatives régissant le statut des minorités nationales et ethniques vivant en Hongrie (ci-après : le projet de loi n° T/9126). Le projet de loi du Gouvernement contient une définition des minorités nationales et ethniques différente de celle énoncée dans la loi n° LXXVII de 1993 sur les droits des minorités nationales et ethniques. En effet, il ne retient plus le critère de la citoyenneté hongroise des personnes concernées mais maintient l'exigence d'une présence historique d'au moins un siècle sur le territoire national pour le groupe concerné.

Le Comité consultatif se félicite de l'intention manifestée par le Gouvernement d'élargir le champ d'application de la loi n° LXXVII de 1993 sur les droits des minorités nationales et ethniques. Dans la mesure où le Gouvernement considère que la Convention-cadre s'applique aux minorités telles que définies par la loi n° LXXVII de 1993, un tel élargissement signifierait que la Convention-cadre s'appliquerait elle aussi aux non-ressortissants. Le Comité consultatif souligne qu'une application générale du critère de la citoyenneté peut poser problème par rapport à certaines garanties relatives à des domaines essentiels couverts par la Convention-cadre tels que la non-discrimination et l'éducation. L'extension proposée du champ d'application permettrait cependant aux non-ressortissants de prendre part aux élections des instances autonomes des minorités, ce qui constituerait une innovation particulièrement louable en matière de droits politiques et de participation (voir commentaires relatifs à l'Article 15 ci-dessous).

*Recommandations*

La Hongrie devrait poursuivre ses efforts tendant à aborder avec plus de souplesse la question du champ d'application personnel de la Convention-cadre, y compris en donnant force de loi à l'approche défendue par le Gouvernement dans ce domaine.

**Liste des électeurs appelés à élire les instances autonomes  
des minorités nationales et ethniques**

*Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis sur la Hongrie, le Comité consultatif notait que la législation hongroise, qui garantit à toute personne appartenant à une minorité nationale ou ethnique le droit de choisir librement d'être traitée ou de ne pas être traitée comme telle, permet l'appartenance à deux ou même plusieurs communautés nationales ou ethniques. L'Avis du Comité consultatif du premier cycle et la Résolution correspondante du Comité des Ministres soulignaient en outre la nécessité d'apporter des réponses à la situation problématique qui a permis à des personnes, en raison du

système électoral très ouvert, de constituer des instances autonomes au nom d'une minorité avec laquelle elles n'ont pas de lien.

*Situation actuelle*

a) Evolutions positives

Les autorités hongroises reconnaissent ouvertement que l'ampleur des abus commis par certaines personnes, qui n'ont aucun lien avec les minorités nationales ou ethniques au nom desquelles elles parviennent à se faire élire, met en danger la crédibilité et le fonctionnement de tout le système des instances autonomes des minorités. Dans ce contexte, le Comité consultatif ne peut que se féliciter de la récente modification de l'Article 70 de la Constitution, décidée 2002 et entrée en vigueur en mai 2004 : seules les personnes appartenant à des minorités seront en droit d'élire leurs instances autonomes et de se porter candidates lors de telles élections à l'avenir.

Pour limiter au maximum les risques précités d'abus et tenir compte de la révision constitutionnelle précitée, le projet de loi n° T/9126 prévoit l'introduction de listes sur lesquelles seraient inscrits les noms des électeurs habilités à voter pour l'élection des instances autonomes des minorités. Le principe serait ainsi de ne permettre qu'aux personnes ayant demandé et obtenu leur inscription sur les listes des électeurs, et non plus à tous les citoyens, de participer à ces élections, étant entendu qu'une personne ne pourrait être inscrite que sur une seule liste de minorité.

Ces modalités, qui ne sont pas soutenues de façon unanime par les minorités, ont néanmoins été proposées par le Gouvernement suite à une large concertation menée avec les représentants des instances autonomes nationales des minorités, le Commissaire parlementaire pour les droits des minorités nationales et ethniques et les représentants de la Commission parlementaire des droits de l'homme, des minorités et des affaires religieuses. Le Comité consultatif note avec satisfaction que des garanties étendues sont envisagées en ce qui concerne le traitement de ces listes, qui seraient placées sous le contrôle des minorités elles-mêmes et détruites après le déroulement de l'élection.

b) Questions non résolues

Le Comité consultatif constate qu'à l'occasion des dernières élections des instances autonomes des minorités, qui ont eu lieu en octobre 2002 en même temps que les élections municipales, les abus relevés à l'occasion des précédentes élections se sont à nouveau manifestés et qu'ils se sont même, de l'avis du Gouvernement et des représentants des minorités, aggravés. Dans de nombreux cas, il s'est avéré que des candidats s'étant présentés à l'élection de l'instance autonome locale d'une minorité donnée, n'avaient en réalité aucun lien avec la minorité en question. De tels abus ont ainsi permis l'élection de plusieurs de ces candidats.

Toutes les minorités nationales ou ethniques ont été victimes de ces abus, en particulier les minorités allemande, rom, roumaine, slovène ou encore serbe. Les motivations à la base de ces abus semblent essentiellement pécuniaires car les instances autonomes locales des minorités sont des corporations de droit public gérant un financement public. Il semble en outre que les personnes élues grâce à de tels détournements du système électoral aient parfois cherché à mettre en place, en noyant une instance autonome locale rom, des pratiques de ségrégation à l'encontre des personnes appartenant à cette minorité, notamment dans le domaine de l'enseignement (voir commentaires relatifs à l'Article 12 ci-dessous).

*Recommandations*

La Hongrie devrait poursuivre ses efforts visant à éliminer les abus dans l'utilisation du système électoral des instances autonomes des minorités. Cela devrait se faire par l'adoption des changements nécessaires tels que les amendements législatifs envisagés pour permettre l'introduction de listes d'électeurs, accompagnée des garanties nécessaires en matière de protection des données à caractère ethnique.

## Collecte de données

### *Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis sur la Hongrie, le Comité consultatif soulignait l'écart parfois considérable existant entre les statistiques officielles et les estimations des minorités nationales concernant le nombre de personnes appartenant aux minorités, tout en mettant en garde contre les conséquences négatives de cette situation. Le Comité consultatif invitait par conséquent les autorités à envisager les moyens d'obtenir des données statistiques plus fiables et à encourager les personnes appartenant aux minorités à faire usage de la possibilité de déclarer leur affiliation dans le contexte du prochain recensement.

### *Situation actuelle*

#### a) Evolutions positives

Un recensement général de la population a été effectué en 2001 et ses résultats ont été publiés. Le Comité consultatif considère qu'il est très positif que deux questions aient porté sur l'affiliation nationale/ethnique et deux autres questions sur l'affiliation linguistique, la réponse à ces quatre questions ayant clairement été présentée comme optionnelle. Il est également positif que les formulaires utilisés pour ce recensement aient fait l'objet de consultations préalables avec les représentants des instances nationales des minorités, qu'ils aient contenu une liste pré-imprimée et non exhaustive des 13 minorités nationales et ethniques et qu'ils aient été traduits dans les langues minoritaires. Enfin, le Comité consultatif salue le fait que le Bureau gouvernemental des minorités nationales et ethniques a cherché à sensibiliser, par le biais des médias, les personnes appartenant à des minorités nationales à l'importance du recensement avant la tenue de celui-ci.

Les résultats du recensement de 2001 semblent refléter plus fidèlement la situation des minorités en Hongrie et ils ont commencé à faire l'objet d'études et analyses indépendantes, comme celles menées par l'Institut des études ethniques et nationales de l'Académie hongroise des sciences. De façon générale, il apparaît que le nombre de personnes ayant déclaré que leur langue maternelle était une langue minoritaire a diminué au total d'environ 1,4% par rapport au dernier recensement, mais que le nombre de personnes ayant déclaré une affiliation nationale/ethnique avec une minorité avait quant à lui considérablement augmenté. Une analyse plus détaillée des résultats laisse cependant entrevoir des différences significatives d'évolution entre les différentes minorités. Certaines progressions parfois considérables semblent désormais refléter un peu mieux l'importance numérique réelle du nombre de personnes appartenant aux minorités, comme celles des personnes ayant déclaré une affiliation ethnique ou nationale avec la minorité rom (190 046, soit plus 33% par rapport au précédent recensement de 1990), avec la minorité allemande (62 233, soit plus 101% par rapport au précédent recensement de 1990) ou encore avec la minorité slovaque (17 693, soit plus 69% par rapport au précédent recensement de 1990).

#### b) Questions non résolues

Si le suivi – au moyen de la collecte de données – de la situation des minorités dans certains domaines comme celui de l'éducation paraît relativement précis, il semble encore largement insuffisant dans de nombreux autres domaines comme l'accès à l'emploi, l'accès à la santé, les conditions de logement ou encore la discrimination existant dans différents domaines (voir commentaires relatifs aux articles 4 et 6 ci-dessous). Or, il est nécessaire de disposer de données plus précises ventilées non seulement par minorité, mais aussi par sexe et par répartition géographique pour que les autorités puissent s'assurer que les politiques et les mesures prises en faveur des personnes appartenant aux minorités sont efficaces. Le Comité consultatif note à cet égard avec intérêt que les efforts du Gouvernement pour introduire une liste des électeurs appelés à élire les instances autonomes des minorités nationales et ethniques montrent qu'il est possible de

concilier la collecte de certaines données sensibles avec les exigences du système légal hongrois concernant, notamment, la protection des données.

*Recommandations*

La Hongrie devrait chercher à mieux mesurer l'effectivité dans la pratique des mesures prises pour mettre en œuvre la Convention-cadre par le biais de la collecte données statistiques dans différents domaines de la vie tels que l'accès aux soins médicaux, l'accès à l'emploi, les conditions de logement ou, à défaut, par d'autres moyens tels que des estimations basées sur des études ad hoc, des enquêtes spéciales ou des sondages. Ce faisant, il est important de veiller au respect de la protection des données et de la vie privée ainsi qu'à la nécessité de garantir que les informations fournies par les individus le sont de façon volontaire et moyennant une information complète sur le but et l'utilité de telles mesures.

**16. Irlande**

*Avis adopté le 6 octobre 2006*

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

*Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis sur l'Irlande, le Comité consultatif considérait qu'il serait possible d'envisager l'inclusion d'autres groupes dans l'application de la Convention-cadre Article par article.

*Situation actuelle*

a) Evolutions positives

Le Comité consultatif se félicite du fait que, tout en continuant légitimement de s'intéresser en priorité à la situation des Gens du voyage d'Irlande dans le contexte de la Convention-cadre, les autorités irlandaises acceptent toutefois que d'autres groupes puissent bénéficier de la protection de la Convention-cadre Article par Article et ont cherché à élargir leurs processus de consultation en conséquence.

Plusieurs représentants de la société civile ont en effet activement invoqué les articles de la Convention-cadre dans le contexte des différentes étapes du processus de suivi à propos des droits des personnes appartenant à des groupes de nouveaux immigrants. De la même façon, le Comité consultatif se félicite du fait que, pendant la visite dans le pays, les autorités ont engagé un dialogue constructif sur des questions relatives à ces groupes, même si le Rapport étatique ne contient que des informations limitées à leur sujet.

b) Questions non résolues

Le Comité consultatif considère que, si l'approche des autorités en ce qui concerne le champ d'application de la Convention-cadre est, dans la pratique, inclusive et positive, il est important de faire en sorte que les déclarations écrites des autorités en la matière reflètent cette position de façon cohérente. à ce propos, le Comité consultatif tient à souligner que, bien que nombre des dispositions de la Convention-cadre ont une importance particulière pour « les groupes qui sont apparus par suite de crises politiques et qui entretiennent des liens historiques avec un pays », la pertinence de la Convention ne se limite pas aux personnes appartenant aux groupes qui remplissent ces critères.

*Recommandation*

Les autorités irlandaises devraient s'assurer que l'approche inclusive par rapport au champ d'application de la Convention-cadre est exprimée régulièrement et sans équivoque dans les déclarations publiques à ce sujet.

### **Reconnaissance des Gens du voyage en tant que groupe ethnique**

#### *Situation actuelle*

La question de la reconnaissance des Gens du voyage en tant que groupe (minoritaire) ethnique a particulièrement retenu l'attention au cours des dernières années en Irlande de même que dans le cadre du suivi de la mise en œuvre des traités internationaux en rapport avec l'Irlande. Les organisations des Gens du voyage et autres acteurs clés qui traitent de questions afférentes, notamment la Commission irlandaise des droits de l'homme, ont réclamé que les Gens du voyage soient reconnus en tant que groupe ethnique, mais le gouvernement s'y oppose. Le Comité consultatif est conscient que la reconnaissance d'une identité spécifique d'un groupe en particulier met en cause des questions complexes et que l'applicabilité d'un grand nombre de normes pertinentes ne nécessite pas forcément une reconnaissance formelle de cette nature de la part du gouvernement concerné. Plus précisément, l'applicabilité de la Convention-cadre ne requiert pas une reconnaissance formelle en droit interne d'un groupe en tant que minorité nationale en soi et il est a fortiori clair que la reconnaissance d'un groupe en tant que groupe ethnique n'est pas une condition préalable à l'accès à la protection de la Convention-cadre.

S'il n'est pas en mesure d'affirmer si les autorités doivent ou non procéder à une telle reconnaissance formelle – recommandée dans diverses propositions bien raisonnées – le Comité consultatif considère qu'il est regrettable que les autorités, au lieu de réserver leur point de vue dans l'attente au moins de plus amples consultations et d'informations qu'elles ont demandé aux Gens du voyage, aient exprimé un avis selon lequel les Gens du voyage « ne constituent pas un groupe distinct de la population dans son ensemble en termes de race, couleur, origine nationale ou ethnique ». Une telle conclusion semble être, au mieux, prématurée, si l'on tient compte du fait qu'il n'y a pas, entre autres choses, de procédures ni de critères en place pour que les autorités statuent sur la question et que plusieurs groupes de Gens du voyage et un certain nombre d'autres intéressés ont présenté toute une série d'arguments en faveur d'une conclusion qui est à l'opposé.

Pour ce qui est de l'importance pratique de la question, le Comité consultatif reconnaît que la législation sur l'égalité, notamment la Loi irlandaise sur l'égalité, interdit explicitement la discrimination non seulement pour des motifs de race, couleur, nationalité ou origine ethnique ou nationale mais aussi au motif de « l'appartenance à la communauté des Gens du voyage ». Cela limite les implications en droit interne de la position du gouvernement à propos de l'origine ethnique des Gens du voyage. Il y a toutefois des préoccupations, exprimées notamment par la Commission irlandaise des droits de l'homme, que, mis à part l'importance symbolique de la question, la position du gouvernement puisse limiter les possibilités pour les Gens du voyage d'avoir recours à des outils normatifs pour lutter contre la discrimination, comme par exemple, invoquer la Directive EU 2000/43/CE (Directive relative à l'égalité raciale) à propos de questions qui ne sont supposément pas correctement couvertes par la législation interne, qui fait spécifiquement référence aux Gens du voyage.

#### *Recommandation*

Tenant compte du principe d'auto-identification inscrit à l'Article 3 de la Convention-cadre, les autorités irlandaises devraient s'abstenir de faire des déclarations catégoriques selon lesquelles les Gens du voyage ne constituent pas une minorité ethnique dans la mesure où une telle position n'est pas fondée sur des critères clairs ni ne résulte d'un dialogue avec la minorité concernée. Dans le même temps, les autorités devraient garantir, *de jure* et *de facto*, l'applicabilité des garanties de

non-discrimination et des droits des minorités en droit interne et au niveau international à l'égard des Gens du voyage.

### **Collecte de données et recensement**

#### *Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis sur l'Irlande, le Comité consultatif réclamait davantage de mesures pour améliorer l'étendue et la précision des données relatives aux personnes appartenant aux minorités nationales.

#### *Situation actuelle*

##### a) évolutions positives

L'Irlande a intensifié sa collecte d'informations sur les questions relatives aux minorités, et toute une gamme d'initiatives sectorielles ont été lancées ou envisagées pour améliorer la collecte de données relatives à l'appartenance ethnique dans des domaines allant de l'éducation aux services de santé, ce qui, on l'espère, aura également pour effet de répondre entre autres au besoin d'avoir des données ventilées par sexe. Par ailleurs, à l'occasion du recensement de 2006, l'Irlande a inclus pour la première fois une question sur l'origine « ethnique ou culturelle », alors que, lors du précédent recensement, seule était posée la question d'une éventuelle affiliation des personnes avec les Gens du voyage. A ce propos, le Comité consultatif accueille favorablement l'information selon laquelle les formulaires de recensement ont été traduits dans plusieurs langues minoritaires, ce qui a indéniablement amélioré l'accessibilité du processus pour les groupes concernés. Le recensement a donné lieu à de nouvelles données complètes sur la composition ethnique de la population.

##### b) Questions non résolues

Le Comité consultatif se félicite de l'inclusion par les autorités d'une question concernant l'origine ethnique dans le recensement de la population de 2006, dans la mesure où il peut en résulter des informations utiles pour répondre aux besoins des minorités. Cependant, le Comité consultatif note que la législation relative au recensement oblige les personnes participant au recensement à fournir des informations sur leur origine « ethnique ou culturelle » (soit par le biais de catégories spécifiques pré-déterminées ou sous la catégorie générale « autre »). Le Comité consultatif réaffirme son point de vue, exprimé à propos des recensements de population et autres exercices de collecte de données, selon lequel une question optionnelle sur l'appartenance ethnique des personnes refléterait mieux les principes de la Convention-cadre qu'une question obligatoire, puisqu'une telle question peut entraîner des problèmes liés au droit de ne pas être traité comme une personne appartenant à une minorité nationale énoncé à l'Article 3 de la Convention-cadre. Il est également important de garantir que, si des catégories pré-déterminées sont utilisées, elles doivent être choisies de façon à prendre dûment en compte le principe de l'auto-identification et de refléter la diversité de points de vues au sein des groupes concernés.

Si les données du recensement sur l'appartenance ethnique sont fondées sur le principe de l'auto-identification par les personnes concernées, ce principe devrait être appliqué de façon plus cohérente dans d'autres domaines de collecte de données. Dans le domaine du logement notamment, les autorités locales procèdent à un comptage annuel des familles de Gens du voyage pour pouvoir évaluer leurs besoins en matière de logement. Le Comité consultatif est conscient du fait que ce point est en cours d'examen par les autorités.

#### *Recommandation*

Les autorités sont encouragées à poursuivre leurs projets pour améliorer les données sur les questions relatives aux Gens du voyage et aux minorités en général. Dans ce contexte, elles devraient accorder davantage d'attention au caractère volontaire de la collecte de données sur

l'appartenance ethnique des personnes et au principe selon lequel cette collecte de données doit être fondée, de façon cohérente, sur l'auto-identification par les personnes concernées.

## 17. **Italie**

*Avis adopté le 24 février 2005*

### **Délimitation des aires territoriales spécifiques de protection**

#### *Constats du premier cycle*

Le premier Avis du Comité consultatif et la Résolution correspondante du Comité des Ministres se sont félicités de l'adoption d'un cadre législatif cohérent visant à assurer la protection des douze minorités linguistiques historiques reconnues au niveau national. Ces textes ont cependant souligné que ce cadre ne pourra être appliqué dans son intégralité que lorsque les périmètres de protection destinés à chaque minorité seront délimités. De même, le Comité consultatif et le Comité des Ministres ont mis l'accent sur la nécessité de rester attentif à la mise en œuvre de la loi relative à la protection de la minorité linguistique slovène de la région du Frioul-Vénétie Julienne.

#### *Situation actuelle*

##### a) Evolutions positives

Le champ d'application géographique de la loi n° 482 du 15 décembre 1999 « définissant un cadre normatif en matière de protection des minorités linguistiques historiques » (ci-après dénommée « loi 482/99 ») a été défini à travers un certain nombre de décisions prises par les conseils provinciaux à l'initiative du tiers des conseillers municipaux concernés ou de 15% des citoyens d'une municipalité donnée. Cela représente un processus « ascendant » louable. Ce processus a permis d'établir une liste assez complète des municipalités dans lesquelles des personnes appartenant aux minorités concernées ont pu se prévaloir de nombre de droits et mesures prévus par la loi 482/99. Il pourrait s'avérer nécessaire à l'avenir d'ajuster ces zones spécifiques de protection. Il est en effet important de ne pas considérer cette liste de municipalités comme définitivement figée et de garder à l'esprit qu'elle devra évoluer avec le temps.

Bien que le procédure de délimitation du champ d'application géographique de la loi n° 38 du 23 février 2001 sur la protection de la minorité linguistique slovène de la région du Frioul-Vénétie Julienne (ci-après dénommée « loi 38/01 ») ait connu de sérieuses difficultés (voir la rubrique « Questions non résolues » ci-dessous), il est encourageant de constater que la très grande majorité des communes concernées ont été identifiées sans difficulté particulière dans les provinces d'Udine et de Gorizia.

##### b) Questions non résolues

La délimitation de zones spécifiques de protection, aux termes de la loi 38/01, s'appuie également sur un processus « ascendant ». Ainsi, sur requête d'un tiers des conseillers municipaux concernés ou de 15% des citoyens d'une municipalité donnée, cette dernière, ou une partie de celle-ci, peut être incluse dans la liste. Malgré les quatre années écoulées depuis l'entrée en vigueur de la loi 38/01, ce processus de délimitation n'est cependant pas achevé.

Cette situation regrettable, qui a empêché jusqu'ici la bonne application de presque toutes les dispositions prévues dans la loi 38/01, est due à un certain nombre de facteurs dont la nature est autant technique que politique. Il apparaît par exemple que le Comité institutionnel paritaire ne fonctionne pas de manière appropriée. Celui-ci, établi aux termes de l'Article 3 de la loi 38/01, a pour objectif principal de dresser la liste des communes (ou des parties de communes) dans lesquelles la minorité slovène est traditionnellement présente et de transmettre cette liste à la Présidence de la République pour accord. Le travail du Comité institutionnel paritaire est en effet

freiné par des facteurs divers, parmi lesquels on relève une obstruction qui serait systématique de la part de certains de ses membres, une difficulté à réunir le quorum, un processus de nomination des membres contraignant, y compris lorsqu'il s'agit du remplacement de ses membres sortants (voir les commentaires relatifs à l'Article 15, ci-dessous).

Cette absence de progrès est d'autant plus regrettable que l'inclusion dans le projet de liste de la grande majorité des communes concernées, surtout dans les provinces de Udine et de Gorizia, n'a pas posé de difficulté particulière. Le principal point de désaccord porte sur l'insertion ou non de certains quartiers centraux de la municipalité de Trieste dans la liste définitive. Le Comité consultatif souligne cependant qu'à cet égard, quel que soit le choix définitif, les conséquences pratiques resteront essentiellement les mêmes. En effet, le paragraphe 4 de l'Article 8 de la loi 38/01 prévoit quoi qu'il en soit, la mise en place d'un seul bureau administratif dans les quartiers centraux de Trieste traitant toutes les requêtes en slovène. La controverse concernant le statut de Trieste, en grande partie symbolique et politique, ne devrait donc pas constituer un argument permettant de justifier les manquements constants dans la mise en œuvre de la loi 38/01 dans les zones d'ores et déjà délimitées de la région du Frioul-Vénétie Julienne (voir également les commentaires relatifs aux articles 5 et 14, ci-dessous). Dans ce contexte, il convient de rappeler que la protection de la minorité slovène dans la région du Frioul-Vénétie Julienne est aussi solidement établie au niveau international, en vertu du Statut spécial sur Trieste annexé au protocole de Londres de 1954. Cette protection doit être rendue effective par l'adoption de législations, notamment dans le domaine de l'éducation et de la culture, mais aussi par l'accord d'Osimo, signé par l'Italie et la République socialiste fédérative de Yougoslavie le 10 novembre 1975.

#### *Recommandations*

L'Italie devrait prendre les mesures nécessaires pour garantir la mise en œuvre rapide de la loi 38/01 dans les nombreuses municipalités dont l'inclusion dans la liste n'a soulevé aucune objection. Cette opération devrait être menée à terme sans attendre nécessairement le règlement de la controverse touchant la municipalité de Trieste. Sur ce point, une attention accrue des autorités est nécessaire.

Concernant les lois 482/99 et 38/01, dont le champ d'application territorial doit se baser sur une liste de municipalités approuvée par les autorités politiques compétentes, l'Italie devra à l'avenir garder à l'esprit qu'il est important de ne pas considérer ces listes comme définitivement figées dans la mesure où leur extension pourrait, à l'avenir, se révéler nécessaire afin de refléter des changements démographiques et autres résultant, notamment, d'un accroissement de la mobilité.

### **Statut des Rom, Sinti et Gens du voyage**

#### *Constats du premier cycle*

Le premier Avis du Comité consultatif a accueilli avec satisfaction l'inclusion des Rom, Sinti et Gens du voyage dans le champ d'application de la Convention-cadre de la part des autorités italiennes. Il a cependant souligné, dans le même temps, l'absence d'instrument juridique au niveau national leur garantissant une protection globale. Le Comité consultatif a également noté que les initiatives de soutien à la culture des Rom, Sinti et Gens du voyage n'étaient soutenues par les autorités qu'avec parcimonie. Dans sa Résolution correspondante, le Comité des Ministres soulignait le caractère toujours inadapté des dispositions existantes concernant la protection de l'identité et de la culture rom.

#### *Situation actuelle*

##### a) Evolutions positives

Lors des délibérations parlementaires, les Rom, Sinti et Gens du voyage ont été exclus du champ d'application de la loi 482/99 au motif qu'une loi ad hoc était nécessaire pour régler leur situation. Suite à cette décision, trois projets de loi concernant le statut et les droits des Rom, Sinti et Gens du voyage ont été soumis à la Chambre des députés en 2001.

Lors de sa visite en Italie, le Comité consultatif a noté avec intérêt l'intention du Ministère de l'intérieur de demander à la Commission technique chargée de l'application de la loi 482/99 d'examiner la possibilité d'étendre le champ d'application de cette loi aux Rom, Sinti et Gens du voyage et d'élargir la composition de ladite commission en y incluant des représentants des Rom et des autres ministères concernées (voir les commentaires relatifs à l'Article 15, ci-dessous).

#### b) Questions non résolues

Malgré ces tentatives du Gouvernement italien de résoudre la question de la situation des Rom, Sinti et Gens du voyage sur le plan législatif au niveau national, il semble que les principales forces politiques italiennes n'aient pas vraiment la volonté d'élaborer une loi spécifique pour protéger la langue, la culture et l'identité de ces personnes, comme en atteste le fait que les trois projets de loi susmentionnés n'ont pas été adoptés par le Parlement.

Bien que l'inclusion des Rom, Sinti et Gens du voyage dans le champ d'application de la Convention-cadre par les autorités italiennes constitue un pas positif, il y a lieu de s'inquiéter du manque d'intérêt accordé aux besoins spécifiques de ceux d'entre eux qui ne sont pas ressortissants de l'Union européenne, car ils sont traités par les autorités dans la seule perspective de l'immigration. Dans ce contexte, le Comité consultatif souligne que l'application générale du critère de la citoyenneté peut être à l'origine de problèmes liés à certaines garanties dans des domaines importants qui relèvent de la Convention-cadre, tels que la non-discrimination et l'éducation.

Il s'agit là d'un sujet particulier de préoccupation car les lois relatives aux Rom, Sinti et Gens du voyage existantes, adoptées par plusieurs régions, sont manifestement inappropriées. Elles sont disparates, manquent de cohérence et privilégient les questions sociales et les problèmes d'immigration au détriment de la promotion de leur culture, qui n'est pas perçue comme un apport enrichissant et digne d'intérêt pour la société italienne. Ces législations régionales réduisent souvent la culture des Rom, Sinti et Gens du voyage au mode de vie que l'on présume itinérant de ces personnes, mode de vie qui tend à être abordé comme un problème. Même lorsque ces lois régionales contiennent des éléments utiles à la promotion de la langue et de la culture rom, elles finissent par ne plus être considérées comme des priorités des politiques gouvernementales, ni au niveau national ni au niveau régional. Ainsi, la loi 11/88, adoptée par la région du Frioul-Vénétie Julienne en mars 1988, n'a-t-elle été suivie d'aucune dotation budgétaire depuis 2001.

L'absence d'une protection légale appropriée pour les Rom, Sinti et Gens du voyage est d'autant plus grave qu'il n'existe pas encore de stratégie globale et cohérente pour les Rom, à laquelle toutes les autorités adhèreraient, au niveau de l'État, des régions, des provinces ou des municipalités (voir les commentaires relatifs à l'Article 6, ci-dessous).

#### *Recommandations*

Les autorités italiennes devraient se fixer pour priorité de prendre les mesures nécessaires dans le domaine législatif pour assurer une protection légale aux Rom, Sinti et Gens du voyage, afin que ces personnes puissent mieux préserver leur identité et leur culture et continuer de les développer. Plus généralement, un engagement plus ferme est nécessaire de la part des autorités et ce, à tous les niveaux, afin d'améliorer de manière tangible la situation des Rom, Sinti et Gens du voyage, y compris de ceux qui ne sont pas des ressortissants de l'Union européenne.

En ce qui concerne les conditions de vie des Rom, Sinti et Gens du voyage vivant dans des camps ainsi que la discrimination à laquelle ces personnes continuent à être confrontées en pratique, le Comité consultatif se réfère à ces Recommandations relatives aux articles 4 et 6 ci-dessous.

### **Collecte de données**

#### *Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis, le Comité consultatif attirait l'attention sur le manque de données statistiques à caractère ethnolinguistique, résultant notamment des recensements nationaux. En effet, à l'exception de la province de Bolzano, les recensements effectués jusqu'ici n'ont comporté aucune question relative à l'appartenance à une minorité nationale ou linguistique. En outre, le Comité consultatif estimait que le système de déclaration individuelle d'appartenance linguistique en place dans la province de Bolzano ne préservait pas de manière satisfaisante le principe de libre affiliation et de la protection des données à caractère ethno-linguistique.

#### a) Evolutions positives

Suite à la délimitation des zones spécifiques de protection, la mise en oeuvre de la loi 482/99 a progressé de manière significative, particulièrement dans les domaines de l'éducation et de l'utilisation en public des langues minoritaires, pour lesquels de nombreux projets ont été subventionnés. Cette diversité d'expériences locales offre donc la possibilité d'obtenir un éventail de données et de chiffres fiables pouvant être traités au niveau national de manière coordonnée. Ainsi, le Ministère de l'éducation a lancé son propre mécanisme d'évaluation des projets éducatifs financés aux termes de la loi 482/99, ce qui pourra se révéler un instrument utile pour orienter les futures initiatives de l'État dans ce domaine en faveur des minorités.

En janvier 2005, le Département des droits civils et de l'immigration du Ministère de l'intérieur a présenté un rapport de suivi sur la situation des Rom, Sinti et Gens du voyage s'appuyant sur les informations fournies par les municipalités concernées par le biais des préfectures. Ce rapport ne couvre pas l'ensemble des provinces dans lesquelles les Rom, Sinti et Gens du voyage résident, mais il contient des informations statistiques fiables concernant notamment le nombre de Rom, Sinti et Gens du voyage vivant dans les différentes municipalités concernées, leur implantation, les éléments entravant leur accès à l'égalité socio-économique et leur degré de participation à la vie publique.

En ce qui concerne les modalités du système de déclaration individuelle d'appartenance linguistique utilisé dans la province de Bolzano, il est positif de constater qu'elles font l'objet d'un réexamen constant, ainsi que l'explique le Gouvernement dans ses commentaires sur le premier Avis du Comité consultatif.

#### b) Questions non résolues

Un suivi plus complet de la mise en oeuvre de la loi 482/99, qui serait coordonné au niveau national, fait encore défaut. Il permettrait d'obtenir des données statistiques fiables non seulement sur le nombre estimé de personnes appartenant à des minorités dans les différentes municipalités répertoriées dans la liste, mais également sur les trois piliers de la loi 482/99 que sont les médias, l'utilisation en public des langues minoritaires et l'éducation. Cela pourrait à l'avenir aider les autorités à définir et à développer des mesures plus ciblées répondant aux besoins des personnes appartenant aux minorités.

Les informations, telles que celles contenues dans le rapport de suivi susmentionné sur la situation des Rom, Sinti et Gens du voyage, n'ont pas été recueillies jusqu'ici de manière systématique au niveau local et n'ont pas été traitées de manière coordonnée par les autorités de l'Etat. Il apparaît également que les Rom, Sinti et Gens du voyage, ainsi que les diverses ONG œuvrant pour le

respect de leurs droits, n'ont pas été suffisamment associés au déroulement de ces études, ni au processus de collecte de ces données.

Les amendements apportés au décret présidentiel 752/1976 régissant le recensement général de la population dans la province de Bolzano et faisant suite à l'adoption du premier Avis du Comité consultatif ne semblent pas avoir renforcé significativement les garanties de confidentialité concernant les données inscrites dans les formulaires de déclaration individuelle en question. De plus amples adaptations pourraient devoir être mises au point dans le cadre de la préparation du prochain recensement général afin de mieux se conformer aux exigences de l'Article 3 de la Convention-cadre. Dans ce contexte, une attention particulière devra être accordée au caractère optionnel de la question relative à l'affiliation ethnolinguistique et à l'exigence selon laquelle aucun désavantage ne doit résulter du choix émis par la personne interrogée.

#### *Recommandations*

Les autorités sont encouragées à envisager la mise en place, au niveau national, d'un mécanisme de suivi complet consistant à collecter des informations pratiques et des données statistiques pertinentes sur la mise en œuvre de la loi 482/99 pour orienter leurs politiques à l'égard des minorités.

L'Italie devrait, en consultation avec les personnes concernées, poursuivre ses efforts afin de recueillir des données statistiques pertinentes sur les Rom, Sinti et Gens du voyage en vue de faciliter la préparation d'une stratégie appropriée destinée à garantir leur participation effective à la vie culturelle, sociale et économique et à la gestion des affaires publiques.

Il faudra envisager à l'avenir d'améliorer les modalités du système de déclaration individuelle d'affiliation linguistique en place dans la province de Bolzano dans le cadre de la préparation du prochain recensement général, de manière à mieux respecter les exigences de l'Article 3 de la Convention-cadre.

#### 18. **Kosovo**<sup>1</sup>

*Avis adopté le 5 novembre 2009*

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

#### *Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis, le Comité consultatif notait l'existence de désaccords et d'incohérences quant à l'identité spécifique de certaines communautés, notamment les Egyptiens et les Ashkali. Les Egyptiens sont souvent traités comme s'ils faisaient partie de la communauté rom et/ou ashkali et les Ashkali comme s'ils faisaient partie de la communauté rom, ce qui ne correspond pas à la façon dont ils s'identifient. Le Comité consultatif appelait les autorités internationales et locales à éviter d'utiliser certaines désignations afin d'assurer le respect de l'identité spécifique de chaque communauté.

#### a) Evolutions positives

---

<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.

Le Comité consultatif note avec satisfaction que les autorités se sont abstenues d'inclure le critère de citoyenneté dans la loi sur les droits des communautés adoptée par l'Assemblée du Kosovo en mars 2008. En conséquence, les personnes appartenant aux minorités vivant au Kosovo\* peuvent jouir des droits garantis dans cette loi indépendamment de leur nationalité. Le Comité consultatif considère que ceci est conforme à son approche et à celle de la Commission de Venise (voir aussi les travaux relatifs à la Commission de Venise).

Le Comité Consultatif se réjouit de la législation et d'autres textes pertinents comme la Stratégie pour les communautés rom, ashkali et égyptienne établissent apparemment une distinction entre les communautés susmentionnées. D'autre part, le Comité consultatif note avec satisfaction que les Ashkali, les Egyptiens et les Roms sont représentés comme des communautés distinctes au sein du Conseil consultatif des communautés (voir aussi les remarques à propos de l'Article 15, paragraphe 240).

#### b) Questions non résolues

Le Comité consultatif croit savoir que l'expression « communautés RAE » est toujours utilisée dans les documents officiels et statistiques, notamment par les organisations internationales, pour désigner les communautés rom, ashkali et égyptienne. D'autre part, les représentants de ces communautés ont exprimé leur préoccupation à propos de l'absence de sensibilisation de la population, des autorités et des organisations internationales à leurs identités distinctes.

Le Comité consultatif note que les représentants de la communauté monténégrine ont exprimé l'intérêt de bénéficier des mesures adoptées par les autorités en faveur des minorités. Les personnes appartenant à la communauté monténégrine ne sont mentionnées ni dans la constitution de 2008, ni dans la législation ultérieure, notamment la loi sur les droits des communautés, ce qui les empêche de jouir de certains droits spécifiques garantis dans la législation en question. Elles n'ont pas droit, par exemple, aux sièges réservés à la représentation des minorités au sein des organes électifs à l'échelon central et local conformément à la constitution du Kosovo. Néanmoins, le Comité consultatif note avec intérêt que, bien que la communauté monténégrine ne soit pas reconnue en tant que telle par la législation, dans la pratique, son représentant participe aux travaux du Conseil consultatif des communautés. D'autre part, le Comité consultatif approuve la création au sein du Conseil consultatif d'un groupe de travail chargé d'examiner les questions concernant la communauté monténégrine (voir aussi les remarques à propos de l'Article 15, paragraphe 243).

#### *Recommandations*

Le Comité consultatif encourage les autorités du Kosovo\* à maintenir une approche flexible et ouverte quant au champ d'application de la Convention-cadre. Les autorités devraient aussi réexaminer la possibilité d'y inclure la communauté monténégrine et la possibilité de leur octroyer la possibilité d'être représentés à l'intérieur des organes électifs. Le Comité consultatif les invite à poursuivre le dialogue avec les représentants de cette communauté sur ce point et à maintenir et développer les mesures actuelles visant à préserver la culture et l'identité de la communauté monténégrine.

### **Recensement de la population et de l'habitat**

#### *Constats du premier cycle*

Tout en soulignant l'importance du recensement de la population et de l'habitat pour la bonne application de la Convention-cadre, dans son premier Avis, le Comité consultatif recommandait de différer son organisation jusqu'à ce qu'un niveau maximum de participation de toutes les communautés soit garanti.

Notant que les données concernant l'appartenance des personnes à une communauté sont collectées dans des situations diverses, y compris au niveau municipal, le Comité consultatif soulignait la nécessité de mettre en place des garanties juridiques adaptées, notamment en ce qui concerne la protection des données personnelles.

a) Evolutions positives

Le Comité consultatif note que la préparation du recensement de la population et de l'habitat est en cours et que celui-ci devrait avoir lieu dans un avenir proche. Deux recensements-tests ont d'ailleurs été menés dans certaines municipalités entre 2006 et 2008 afin d'évaluer le degré de préparation en ce qui concerne les aspects techniques et d'autres aspects du processus de recensement. Selon les informations fournies par le Bureau de la statistique du Kosovo\*, les questions concernant l'appartenance ethnique, religieuse et linguistique incluses dans le questionnaire du recensement seront optionnelles, conformément aux principes énoncés à l'Article 3 de la Convention-cadre. D'autre part, le Comité consultatif a été informé que le questionnaire sera imprimé en albanais, en serbe et en turc.

b) Questions non résolues

Le Comité consultatif souligne que, pour assurer l'application effective de certaines mesures juridiques et de certaines politiques en matière de protection des minorités, il est nécessaire de disposer de données fiables sur la composition ethnique de la population du Kosovo\*. Le recensement de la population et de l'habitat est le principal outil permettant de recueillir de telles données. Toutefois, le Comité consultatif reconnaît que la participation d'un nombre suffisant de personnes appartenant à certaines communautés, en particulier les Serbes et un certain nombre de Roms, demeure un enjeu important dans la préparation et la réalisation du recensement.

Il est nécessaire de renforcer la confiance de toutes les communautés dans le processus de recensement, notamment en effectuant une analyse approfondie des raisons du refus des membres de certaines minorités d'y participer. Les insuffisances techniques ou autres identifiées lors des recensements-tests devraient être dûment corrigées et une campagne d'information efficace mise en œuvre. A cet égard, les Recommandations de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (UNECE), établies en coopération avec l'Office statistique des Communautés européennes (EUROSTAT), devraient être strictement appliquées. Il ya aussi un besoin de conduire une analyse approfondie sur les raisons derrière le refus des membres de certaines minorités clés de participer.

Le Comité consultatif considère particulièrement utile le recrutement, dans les zones d'implantation traditionnelle des minorités, d'enquêteurs appartenant à ces communautés. Le droit à l'auto-identification des personnes appartenant aux minorités doit être soigneusement respecté, notamment en incluant une liste ouverte d'appartenances ethniques avec la possibilité de choisir une identité mixte dans le questionnaire de recensement et en veillant à ce qu'il ne soit pas obligatoire de répondre à cette question. Les autorités devraient aussi tout faire pour éviter que les résultats du recensement ne soient exploités à des fins politiques. La déclaration d'appartenance à une minorité ne doit entraîner pour les personnes concernées aucun désavantage, notamment dans l'exercice de tout droit connexe.

La situation des membres des minorités ayant fui le Kosovo\* à la suite du conflit de 1999, notamment les personnes appartenant aux communautés serbe, rom, ashkali et égyptienne, soulève des préoccupations particulières en relation avec le recensement de population. Compte tenu des déplacements de population intervenus parmi ces groupes, le risque existe que les données du recensement ne reflètent pas leur nombre réel, ce qui pourrait avoir des incidences négatives sur l'adoption de politiques et de mesures de soutien à l'égard des personnes qui appartiennent à ces minorités. Dans ces conditions, le Comité consultatif est d'avis qu'il conviendrait d'envisager des

mesures permettant de comptabiliser les membres de ces communautés d'une manière distincte du recensement afin de recueillir des données fiables à leur propos.

Le Comité consultatif croit savoir que le risque existe aussi d'exclure du recensement les personnes appartenant aux minorités qui ont été contraintes à revenir au Kosovo\* mais sont sans lieu de résidence. Des mesures devraient être prises pour garantir la prise en compte de ces personnes lors du recensement.

Le Comité consultatif note en outre que des garanties juridiques et pratiques pour protéger effectivement les données sur l'appartenance des individus n'ont pas encore été pleinement mises en place. A cet égard, il souhaite rappeler aux autorités que la collecte, le traitement et la diffusion de l'information sur l'origine ethnique des individus doivent être effectués dans le plein respect de la protection des données à caractère personnel et en conformité avec les normes internationales de protection des données contenues notamment dans la Recommandation n° R (97) 18 du Comité des Ministres concernant la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques.

#### *Recommandations*

Compte tenu de l'importance particulière du recensement de la population, le Comité consultatif appelle instamment les autorités à tout faire pour assurer la participation de toutes les personnes concernées au prochain recensement, y compris les membres des minorités renvoyés de force au Kosovo\*. Il est nécessaire d'accroître la confiance de toutes les communautés dans le processus de recensement.

Des efforts devraient être engagés afin de remédier aux insuffisances techniques et autres identifiées au cours des projets pilotes avant la mise en œuvre du recensement. Le droit à l'auto-identification des personnes appartenant à une minorité doit être strictement respecté, tout comme le caractère optionnel de toutes les questions relatives à l'appartenance à une minorité. De plus, les personnes appartenant à des minorités nationales devraient avoir la possibilité d'exprimer leur identité mixte dans le questionnaire de recensement.

Le Comité consultatif invite les autorités à prêter dûment attention à la situation des personnes appartenant aux minorités qui ont fui le Kosovo\* et à régler cette question conformément aux normes internationales en ce domaine.

Rappelant que la collecte de données sur l'appartenance ethnique doit s'accompagner de garanties adaptées, le Comité consultatif appelle instamment les autorités à prendre des mesures juridiques et pratiques afin d'assurer le plein respect des normes internationales en vigueur qui s'appliquent à la protection des données.

### **19. Lettonie**

*Avis adopté le 18 juin 2013*

#### **Article 3 de la Convention-cadre**

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

##### *Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis, le Comité consultatif se félicitait de l'approche globalement souple adoptée par les autorités concernant le champ d'application personnel de la Convention-cadre, dans la mesure où ce dernier incluait les « non-ressortissants » qui s'identifiaient à une minorité nationale, tout en faisant observer que les exceptions prévues par la loi restreignaient leur accès

effectif à différents droits dans des domaines essentiels. Il invitait les autorités à veiller à ce que, dans l'esprit de la Convention-cadre, toute exception soit interprétée et appliquée de façon à ne pas restreindre de manière disproportionnée la protection offerte par la Convention-cadre aux « non-ressortissants ».

#### *Situation actuelle*

##### a) Evolutions positives

Le Comité consultatif constate que les autorités lettones ont maintenu leur approche globale du champ d'application personnel de la Convention-cadre, telle qu'elle ressort de la Déclaration consignée dans l'instrument de ratification du 6 juin 2005. Selon cette approche, les « non-ressortissants » « jouissent des droits énoncés dans la Convention-cadre à moins que des exceptions spécifiques ne soient prévues par la loi ». La Lettonie continue de reconnaître quatre grands groupes de minorités nationales, à savoir les minorités russe, biélorussienne, ukrainienne et polonaise et d'autres groupes moins importants tels que les Litvaniens, les Juifs, les Roms, les Allemands, les Estoniens, les Azéris, les Arméniens, les Géorgiens et les Tatars. Par ailleurs, une protection spéciale est accordée au groupe numériquement peu important des Lives.

##### b) Questions non résolues

La Déclaration susmentionnée, cependant, maintient la politique consistant à limiter l'accès des « non-ressortissants » à certains droits garantis par la Convention-cadre (voir ci-après les observations relatives aux articles 4, 10, 14 et 15), bien que leur niveau de protection soit généralement supérieur aux normes internationales relatives à la protection des apatrides.

Le Comité consultatif constate également que les représentants des personnes appartenant à la communauté des Latgaliens de Lettonie continuent de demander à être reconnus au titre de la Convention-cadre. Prenant acte du point de vue du Gouvernement et de certains experts selon lequel le latgalien est une variante historique du letton, dont les locuteurs ne sont pas unis par une origine ethnique ou culturelle commune, le Comité consultatif souhaite néanmoins rappeler que l'application de la Convention-cadre à un groupe de personnes n'exige pas nécessairement qu'il soit officiellement reconnu en tant que minorité nationale ou qu'il ait un statut juridique spécifique. A cet égard, le Comité consultatif note que selon plusieurs personnes appartenant à cette communauté, la reconnaissance des Latgaliens au titre de la Convention-cadre leur serait d'un soutien considérable dans leurs efforts pour promouvoir leur langue et leur culture (voir ci-après les observations relatives aux articles 10 et 14).

#### *Recommandations*

Le Comité consultatif invite les autorités à engager un dialogue avec les représentants de la communauté des Latgaliens afin de décider ensemble des mesures qu'il conviendrait de prendre pour promouvoir plus efficacement leur langue et leur culture, en examinant notamment la possibilité d'étendre la protection offerte par la Convention-cadre – en particulier en ce qui concerne les droits linguistiques – à ce groupe.

Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à réexaminer les dispositions qui continuent de limiter l'accès des personnes appartenant aux minorités nationales à certains droits garantis par la Convention-cadre en raison de leur statut de « non-ressortissants ».

### **Droit de libre identification**

#### *Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis, le Comité consultatif invitait les autorités à prendre les mesures nécessaires pour mettre la législation et la pratique en conformité avec le principe de libre identification et à supprimer l'obligation d'enregistrer l'origine ethnique des personnes dans le registre de la population. Il se félicitait toutefois de ce que la mention de l'origine ethnique n'était plus obligatoire sur les passeports.

#### *Situation actuelle*

##### a) Evolutions positives

Le Comité consultatif note avec satisfaction qu'un recensement de la population et des ménages a été organisé en mars 2011, qui a fourni de nombreuses informations très utiles sur la composition de la population. En ce qui concernait l'origine ethnique, les répondants étaient libres de choisir leur appartenance, indépendamment de ce qui était inscrit dans le registre de la population, et il leur était possible d'indiquer « inconnue », ou qu'ils ne souhaitaient pas répondre à cette question. Pour la première fois, il était possible de préciser si le latgalien était employé quotidiennement, ce que plus de 160 000 personnes ont confirmé. Depuis l'adoption, en février 2012, de la Résolution n° 134 du Cabinet des Ministres, il n'est plus possible de faire figurer l'origine ethnique des personnes sur les passeports et les autres documents d'identité. Cette évolution est conforme aux recommandations formulées par le Comité consultatif et par d'autres organes de suivi<sup>2</sup>, dans la mesure où la mention facultative de l'origine ethnique n'était pas fondée sur le droit de libre identification mais devait correspondre à ce qui était indiqué dans le registre de la population (voir autres observations ci-après).

##### b) Questions non résolues

S'agissant du recensement, le Comité consultatif regrette qu'il n'ait pas, d'après l'instance responsable, été mené en consultation avec les organisations de minorités nationales et qu'il ait été organisé en suivant strictement les instructions du Conseil des ministres. De plus, il n'était pas possible de fournir plusieurs réponses aux questions concernant l'origine ethnique et les langues. Les répondants devaient choisir leur réponse dans une liste fermée de propositions, établie sur la base d'une Résolution du Conseil des ministres. Des personnes appartenant à la communauté des Latgaliens ont regretté de n'avoir pas pu répondre, à la question de l'appartenance ethnique, qu'ils étaient d'origine latgalienne, contrairement au précédent recensement de 2000. A cet égard, le Comité consultatif rappelle que le droit de libre identification tel que garanti par l'article 3 de la Convention-cadre est un droit essentiel et renvoie aux recommandations internationales formulées à ce sujet, selon lesquelles les questionnaires doivent comprendre une question ouverte concernant l'origine ethnique et s'abstenir de suggérer des réponses. En outre, les enquêtés doivent avoir toute latitude pour indiquer plusieurs appartenances ethniques ou une combinaison d'appartenances ethniques s'ils le souhaitent.

Le Comité consultatif est également préoccupé par le fait que la mention de l'origine ethnique sur les documents d'identité suscite, à nouveau, un débat public depuis l'adoption de la Résolution du Conseil des ministres susmentionnée. En effet, peu après l'adoption de ce texte, un projet de modification a été présenté par l'alliance nationaliste, arguant que la possibilité de mentionner l'appartenance ethnique renforcerait l'identité nationale des Lettons de souche et devait être rétablie. Les modifications ont d'abord été refusées, mais ont finalement été adoptées le 29 janvier 2013, et, par conséquent, la mention facultative de l'origine ethnique a été rétablie depuis le 1<sup>er</sup> avril 2013. Bien que cette mention ne soit pas obligatoire, le Comité

---

<sup>2</sup> Voir le rapport de l'ECRI sur la Lettonie (quatrième cycle de monitoring), décembre 2011, paragraphe 55.

consultatif est une nouvelle fois préoccupé de ce que le principe de libre identification ne soit pas respecté pour les personnes qui choisissent d'indiquer leur origine ethnique. En fait, certaines personnes ont fait des démarches pour modifier leur état civil et pouvoir se déclarer d'origine ethnique « lettonne » alors que les registres les concernant indiquent le contraire. Le Comité consultatif note qu'un projet de loi visant à mettre en place une procédure permettant de modifier officiellement l'appartenance ethnique d'une personne pour qu'elle soit reconnue comme lettonne de souche a été examiné par le Parlement en février 2013, mais rejeté le 1<sup>er</sup> mars. Le Comité consultatif est profondément préoccupé de ce que la question de l'origine ethnique soit au cœur d'une nouvelle polémique, qu'il juge préjudiciable à la promotion de la cohésion sociale en Lettonie. Il considère que le fait de mettre l'accent de manière injustifiée sur l'origine ethnique et de nier l'existence d'appartenances multiples pourrait accentuer les divisions au sein de la société et être source de futures discriminations (voir ci-après, articles 4 et 6).

#### *Recommandation*

Le Comité consultatif invite les autorités à revoir le cadre législatif régissant la mention de l'origine ethnique sur les documents d'identité et à veiller à ce que cette mention soit ajoutée dans le respect du droit de libre identification, comme le prévoit l'article 3 de la Convention-cadre.

#### **20. Lituanie**

*Avis adopté le 28 février 2008*

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

#### *Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis, le Comité consultatif s'est félicité du fait que les autorités lituaniennes privilégient une approche souple du champ d'application de la Convention-cadre, tout en notant que seuls les citoyens lituaniens ont accès à la protection de cette convention.

Le Comité consultatif prenait note de l'existence d'un projet pour une nouvelle Loi sur les minorités nationales, et exprimait sa préoccupation quant au risque de la diminution du niveau de protection des personnes appartenant aux minorités nationales dans certains domaines, en particulier s'agissant de l'usage public des langues minoritaires. De manière plus générale, les autorités ont été encouragées à veiller, avant l'adoption des nouvelles lois, à ce qu'il y ait une cohérence des dispositions concernant les minorités nationales et suffisamment de clarté quant à la place des disposition en question dans le système législatif lituanien.

#### *Situation actuelle*

##### a) Evolutions positives

Le Comité consultatif note que les autorités ont maintenu leur approche souple du champ d'application de la Convention-cadre et continuent d'y inclure des personnes appartenant à un grand nombre de groupes. Il convient de noter entre autres que des groupes tels que les Coréens ou les Libyens sont dans la pratique inclus dans le dialogue que mène le gouvernement avec les minorités sur des questions d'intérêt pour ces dernières et qu'ils bénéficient également d'un certain soutien financier pour les activités de leurs organisations. Le Comité consultatif exprime l'espoir que les autorités vont poursuivre cette pratique souple et veilleront à ce que toute nouvelle législation relative à la protection des minorités reflète cette pratique positive.

Selon les informations fournies par les autorités, le parlement lituanien examine actuellement une version plus récente du projet de loi « sur la protection des droits des minorités nationales et des personnes appartenant à celles-ci » (ci-après, la Loi sur les minorités). Issu d'une initiative de la Commission pour les droits de l'homme du parlement et déjà approuvé par cette dernière, le projet devrait bientôt être examiné par le parlement en séance plénière. Le Comité consultatif a cru comprendre que les représentants des minorités ont déjà été consultés sur ce projet et que ceux-ci le trouvent globalement convenable, à l'exception des articles relatifs à l'usage des langues minoritaires dans la sphère publique. Selon les autorités, la nouvelle loi ne devrait pas restreindre les droits dont les minorités nationales bénéficient actuellement. Dans le cas où une nouvelle Loi sur les minorités est adoptée, d'autres lois plus spécifiques devraient être adoptées ou faire l'objet d'amendements afin qu'elle soit mise en œuvre de façon effective.

Le Comité constatatif constate que le projet de loi sur les minorités nationales qui était en cours d'examen à la date de sa première visite en Lituanie et qui a été vivement critiqué par les minorités nationales n'a finalement pas été adopté. Le projet de loi avait soulevé un nombre d'interrogations de la part du Comité consultatif, notamment en matière d'usage des langues minoritaires dans la sphère publique (voir à cet égard les observations figurant sous les articles 10 et 11 ci-après). Suite à la visite du Comité consultatif et à la Recommandation de ce dernier, le projet en question a fait l'objet d'une expertise internationale qui a largement confirmé les préoccupations formulées par le Comité consultatif dans son premier Avis.

#### b) Questions non résolues

Tout en tenant compte des observations qui précèdent et de la complexité qu'il y a à légiférer dans un domaine politiquement sensible, le Comité consultatif constate que le cadre juridique actuel de la protection des minorités nationale repose en Lituanie sur une loi qui, certes, contient des garanties importantes pour la protection des minorités nationales dans les différents domaines d'intérêts pour celles-ci, mais date de 1989 (même si elle a été amendée en 1991). A l'instar des autorités, le Comité consultatif considère qu'il serait utile que la loi en question soit revue pour être mise à jour et modernisée. Il est essentiel de veiller, dans ce contexte, à ne pas diminuer les droits dont les personnes appartenant aux minorités bénéficient actuellement, mais au contraire à les renforcer, le cas échéant.

Ce renforcement de la protection des minorités est d'autant plus important à la lumière des évolutions législatives constatées en Lituanie ces dernières années, qui ont conduit à l'adoption, entre autres, de nouvelles lois ou dispositions législatives ou réglementaires ayant trait à la protection des minorités, telles que la nouvelle Loi sur l'éducation ou la législation anti-discrimination. Le Comité consultatif note, en outre, qu'un projet pour une nouvelle Loi sur la langue d'Etat est actuellement en cours d'examen par le parlement, projet qui revêt une importance particulière pour la définition des conditions dans lesquelles peuvent s'exercer les droits des personnes appartenant aux minorités concernant l'usage de leurs langues. Au vu de ceci et de l'insécurité juridique déjà signalée par le Comité consultatif à cet égard, il est essentiel de s'assurer que la future loi reflète pleinement les principes de la Convention-cadre et soit en harmonie avec les dispositions législatives réglementant la protection des minorités nationales en Lituanie (voir également les observations relatives aux articles 5, 10 et 11 ci-après).

#### *Recommandations*

Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre leur approche souple du champ d'application de la Convention-cadre. Dans ce contexte, le Comité consultatif note que les Etats Parties devraient promouvoir le respect et la compréhension mutuels et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire.

Les autorités devraient, en outre, veiller à ce que toute nouvelle législation sur les minorités nationales soit pleinement conforme aux principes de la Convention-cadre et reflète de façon

adéquate les observations formulées par les experts internationaux à l'égard du précédent projet de loi sur les minorités nationales, qui leur a été soumis pour expertise.

### **Recensement de la population**

#### *Situation actuelle*

##### a) Evolutions positives

Le Comité consultatif prend note qu'un nouveau recensement de la population est prévu en Lituanie en 2011 et que les autorités ont déjà entamé sa préparation. Il est entendu qu'il comportera, entre autres, une question, à caractère facultatif, sur l'origine ethnique (la nationalité) des interviewés ainsi que sur leur langue. Le Comité consultatif note que, lors du précédent recensement de la population, les formulaires étaient disponibles également en deux langues minoritaires, polonaise et russe, et se félicite de cette pratique positive.

Le Comité consultatif considère en outre important que, lors de la prise des décisions sur les méthodes et les formulaires/listes à utiliser lors de la collecte de données à caractère ethnique, les représentants des minorités nationales soient consultés. Il se félicite de la pratique établie en Lituanie de consulter, lors de telles collectes, le Département pour les minorités nationales et les Litvaniens résidant à l'étranger et encourage les autorités concernées, notamment le Département pour les Statistiques, à consulter également le Conseil pour les minorités nationales et les représentants des différentes minorités pris individuellement.

Le Comité consultatif considère que l'inclusion de personnes appartenant aux différentes minorités nationales dans les équipes d'agents recenseurs est un autre moyen permettant de créer les conditions nécessaires à l'obtention de données statistiques fiables en ce qui concerne la composition ethnique de la population.

Le Comité consultatif rappelle que, lors du précédent recensement de la population, environ 9% des personnes interviewées n'avaient pas souhaité exprimer une réponse à la question relative à leur origine ethnique. Le Comité consultatif est conscient que les conditions historico politiques du moment ont pu expliquer la réticence d'un nombre si important de personnes à répondre à cette question. Il souligne que, en conformité avec les principes formulés à l'Article 3 de la Convention-cadre, le choix de répondre ou de ne pas répondre n'appartient qu'aux personnes interrogées. Ceci étant, il souhaite souligner que des informations fiables sur la composition ethnique de la population sont une condition indispensable pour mettre en œuvre des politiques et mesures efficaces de protection des minorités et contribuer au maintien et à l'affirmation de leur identité. Il considère dès lors essentiel de bien préparer et d'informer la population sur les enjeux et la méthodologie du recensement, de manière à ce qu'un maximum de personnes expriment, librement et en toute connaissance de cause, lors du prochain recensement de la population, des réponses aux questions portant sur leur origine ethnique et la connaissance et/ou l'usage des langues.

#### *Recommandations*

Lors de la phase de préparation du prochain recensement, les autorités devront consulter les représentants des minorités nationales sur les questions relatives à l'appartenance des personnes à une certaine minorité nationale et à la langue. Le Comité consultatif encourage également les autorités à envisager la traduction en langues minoritaires, selon les besoins, des formulaires de recensement et l'inclusion parmi les agents de recensement de personnes appartenant aux minorités ou qui maîtrisent suffisamment les langues minoritaires concernées.

Les autorités devraient prévoir suffisamment tôt des activités de sensibilisation parmi les personnes appartenant aux minorités nationales, en coopération avec leurs représentants. Ces activités devraient porter sur l'importance et l'utilité de la collecte d'informations relatives à la composition

ethnique de la population, ainsi que sur les garanties existant en Lituanie pour la protection des données à caractère personnel.

**21. Malte**

*Avis adopté le 22 novembre 2005*

**Application de la Convention-cadre**

*Constats du premier cycle*

Le Comité consultatif estime que l'on pourrait envisager d'inclure dans le champ d'application de la Convention-cadre, sur la base d'un examen Article par article, des personnes appartenant à un groupe ethnique, linguistique ou religieux autre que la majorité. Il encourage les autorités maltaises à étudier cette question en concertation avec les personnes concernées.

*Situation actuelle*

a) Evolutions positives

En évoquant, dans leur deuxième Rapport étatique, la situation des non-citoyens, y compris des demandeurs d'asile et des réfugiés, les autorités maltaises ont adopté une approche inclusive dans leur dialogue avec le Comité consultatif sur l'application de la Convention-cadre. Le Comité consultatif se félicite de cette attitude positive notamment au vu du nombre croissant d'immigrés qui, suite à l'adhésion de Malte à l'Union européenne, résident dans ce pays pour des périodes de plus en plus longues.

b) Questions non résolues

Le Comité consultatif n'a pas connaissance de tentatives de la part des autorités maltaises pour ouvrir un dialogue sur l'application de la Convention-cadre avec les personnes concernées à Malte.

*Recommandation*

Les autorités maltaises devraient examiner la possibilité d'appliquer la Convention-cadre, à la lumière de ses objectifs, Article par Article et, en consultation avec les intéressés, à des personnes qui n'ont pas la même langue, religion ou culture que l'ensemble de la population.

**22. Moldova**

*Avis adopté le 9 décembre 2004*

**Critère de la citoyenneté dans la définition de l'expression "minorité nationale"**

*Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis, le Comité consultatif notait l'inclusion de la condition de citoyenneté dans la définition de l'expression « minorité nationale » donnée par la législation moldave. Il signalait en même temps les difficultés, légales et procédurales, rencontrées par des personnes d'origine étrangère (environ 4000 à 5000) vivant en Moldova depuis plusieurs années, dans leurs efforts pour obtenir la citoyenneté moldave.

*Situation actuelle*

a) Evolutions positives

Le Comité consultatif salue le fait que les autorités dans leur action entretiennent un dialogue, sous l'angle de la protection des minorités nationales, avec ces personnes d'origine étrangère, indépendamment du fait qu'elles ont obtenu ou non la citoyenneté moldave et que, en accord avec

cette pratique, ces personnes ont été incluses dans le dialogue avec le Comité consultatif lors de sa visite en Moldova. Il note par ailleurs que la Moldova ait amendé sa législation relative à la citoyenneté de manière à faciliter la naturalisation.

#### b) Questions non résolues

En dépit de ce développement législatif, des personnes d'origine étrangère vivant sur le territoire de la Moldova depuis plus de 10 ans déjà continuent à rencontrer des difficultés dans leurs démarches pour acquérir la citoyenneté moldave, difficultés, semble-t-il, liées à l'absence d'accords bilatéraux sur la double citoyenneté avec leurs Etats d'origine.

#### *Recommandations*

Les autorités devraient poursuivre leurs efforts permettant d'améliorer les possibilités d'accès à la citoyenneté moldave, afin de faciliter l'intégration de ces personnes dans la société moldave, ainsi que leur accès à la protection de la Convention-cadre.

Le Comité consultatif est d'avis qu'il serait possible d'envisager l'inclusion, le cas échéant, de personnes ne possédant pas la citoyenneté moldave, 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.

### **Collecte de données**

#### *Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis, le Comité consultatif encourageait vivement les autorités à organiser un nouveau recensement de la population et, de manière plus générale, à mettre en place toutes les conditions nécessaires pour pouvoir obtenir des données fiables sur la composition ethnique de la population.

#### *Situation actuelle*

##### a) Evolutions positives

L'organisation du nouveau recensement de la population en octobre 2004, mérite d'être saluée comme un développement significatif, susceptible d'avoir des incidences positives sur l'élaboration et l'évaluation des politiques et mesures consacrées à la mise en œuvre de la Convention-cadre en Moldova. Il faut saluer également le fait d'avoir invité des observateurs internationaux, y compris du Conseil de l'Europe, pour suivre son déroulement ainsi que le traitement et la diffusion ultérieure des résultats (prévue pour 2005).

Pour favoriser la libre expression de l'appartenance ethnique des individus, la question sur la "nationalité" était optionnelle et ouverte, laissant simplement à la personne interrogée la possibilité d'indiquer l'appartenance de son choix à un groupe désigné par elle-même, sans proposer une liste préalable de groupes ethniques. Pareillement, la question sur les langues, avec ses trois volets (langue maternelle, langue utilisée habituellement, langues maîtrisées) ne proposait aucune liste de langues préalable. Les formulaires utilisés étaient, quant à eux, bilingues (langue d'Etat et russe). Malgré ces précautions, les observateurs internationaux ont conclu, dans leur rapport préliminaire, que ces questions se sont avérées sensibles et que, dans certains cas, elles ont pu être source de confusion pour la population. Ils ont également noté que, si globalement les interviewés ont répondu spontanément à ces questions, dans certaines parties du pays, les recenseurs semblent avoir tenté d'influencer les personnes interviewées dans leur choix, notamment en les décourageant à se déclarer « Roumains » au lieu de « Moldaves ».

Les sources non gouvernementales reprochent aux autorités ainsi qu'aux médias de ne pas avoir suffisamment préparé la population en vue du recensement, que ce soit sur son importance et ses

implications ou sur les modalités techniques de son déroulement, y compris sur le comportement attendu de la part de recenseurs. Force est de constater qu'un nombre d'incertitudes et craintes demeurent au sein de la population, en particulier s'agissant du risque de distorsion des déclarations par les recenseurs.

Malgré les irrégularités signalées, la conduite du recensement a été appréciée par les observateurs comme étant un succès. Ces derniers ont par ailleurs appelé à ce qu'une attention particulière soit accordée au traitement des données sur la nationalité, tout en annonçant qu'ils allaient suivre attentivement ce processus.

#### *Recommandations*

Etant donné le caractère particulièrement sensible, pour la Moldova, des informations relatives à l'appartenance ethnique et à l'usage des langues, les autorités devraient s'assurer, lors du traitement et de la diffusion des données rassemblées pendant le recensement, du respect des garanties relatives à la collecte de données personnelles, en conformité avec les normes existantes en la matière et dans le respect des principes inscrits à l'Article 3 de la Convention-cadre. Il conviendrait en outre, de s'efforcer de s'assurer que la publication des résultats définitifs ne soit pas utilisée, notamment en ce qui concerne les informations sur la composition ethnique de la population, à des fins politiques, ou autres.

### **23. Monténégro**

*Avis adopté le 19 juin 2013*

#### **Article 3 de la Convention-cadre**

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

#### *Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis, le Comité consultatif considérait que les autorités devaient modifier la définition des minorités nationales figurant dans la loi de 2006 sur les droits des minorités afin de limiter l'application de la condition de citoyenneté aux seules dispositions où elle est pertinente.

Le Comité consultatif constatait également qu'au Monténégro les identités de certaines minorités avaient fluctué dans le temps et considérait que les autorités devaient veiller à ce que le principe de libre identification à une minorité nationale soit dûment respecté, quelle que soit la position adoptée par les personnes concernées.

#### *Situation actuelle*

##### a) Evolutions positives

Le Comité consultatif note que, selon la Constitution monténégrine de 2007, les nations et les minorités nationales vivant au Monténégro (Monténégrins, Serbes, Bosniaques, Albanais, Musulmans, Croates et « autres ») sont des citoyens libres et égaux, fidèles envers l'Etat démocratique et civique. L'article 13 de la Constitution dispose que le monténégrin est la langue officielle, les alphabets cyrillique et latin étant considérés comme égaux, mais reconnaît également le serbe, le bosniaque, l'albanais et le croate comme langues d'usage officiel. Le Comité consultatif relève également que la loi sur les droits des minorités ne contient pas de liste des minorités nationales relevant de son champ d'application.

La Constitution du Monténégro et la loi susmentionnée sur les droits des minorités constituent une base juridique solide pour la protection des minorités nationales. L'article 79 de la Constitution énumère les droits qui sont garantis aux minorités dans une liste qui reflète étroitement les droits garantis au titre de la Convention-cadre et de la loi sur les droits des minorités. Le Comité consultatif note avec satisfaction que la Constitution, dans l'article précité, ne mentionne pas le critère de citoyenneté inclus dans la définition des minorités nationales figurant dans la loi sur les droits des minorités. Il est à noter que, dans la pratique, les autorités monténégrines ont une approche ouverte et souple. Le Comité consultatif se félicite que les autorités continuent d'envisager, le cas échéant, une application article par article de la Convention-cadre à des personnes n'ayant pas la citoyenneté monténégrine. Cet aspect revêt une importance particulière pour les Roms et les Egyptiens, dont un grand nombre ne possède pas la citoyenneté monténégrine bien qu'ils résident au Monténégro depuis plus de 10 ans en tant que PDI.

Le Comité consultatif salue le fait que le droit de libre identification à une minorité nationale ait été dûment respecté durant le recensement réalisé en avril 2011 et que les répondants aient été libres d'indiquer l'appartenance ethnique de leur choix ou de ne pas répondre à cette question (voir paragraphes 42-45 ci-dessous pour plus de détails).

#### b) Questions non résolues

Le Comité consultatif remarque qu'aucun groupe national ne constitue la majorité absolue, les Monténégrins représentant un peu moins de 45 % de la population du Monténégro, selon le dernier recensement. Les identités nationales et ethniques continuent d'évoluer car les personnes appartenant à différents groupes se sentent libres d'exprimer leur identité, qui dans certains cas peut être multiple et nécessiter une définition hybride. Dans ce contexte, le Comité consultatif relève avec intérêt que certains groupes qui apparaissent pour la première fois dans les résultats du recensement de 2011 comprennent : les Bosniaques/Musulmans, les Monténégrins/Musulmans, les Monténégrins/Serbes, les Serbes/Monténégrins, les Gorani et d'autres groupes. Il convient également de noter que le nombre de personnes qui déclarent leur nationalité rom et égyptienne a très nettement augmenté depuis le recensement de 2003. Cela témoigne d'une meilleure prise de conscience de son identité et de la volonté de la déclarer librement, ce qui est encourageant.

Le Comité consultatif constate avec regret que la définition des minorités nationales figurant à l'article 2 de la loi sur les droits des minorités n'a pas été révisée depuis le dernier cycle. Selon l'approche officielle qui ressort la loi, le champ d'application personnel de la Convention-cadre s'applique aux seuls citoyens, mais dans la pratique, comme cela a déjà été indiqué, les autorités font preuve d'ouverture et de souplesse. Le Comité consultatif estime que, dans un souci de clarté et de cohérence, l'article 2 de la loi sur les droits des minorités ne devrait pas limiter le champ d'application des droits des minorités aux seuls citoyens, afin de le rendre compatible avec la Constitution.

#### *Recommandations*

Le Comité consultatif demande à nouveau aux autorités d'étudier la possibilité de modifier la définition de l'expression « minorité nationale » contenue dans la loi sur les droits des minorités et d'appliquer les dispositions de la loi de manière ouverte et souple, sans limiter le champ d'application personnel de la Convention-cadre aux seuls citoyens.

Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre le dialogue avec les représentants des minorités nationales, notamment celles qualifiées d'« autres » dans le préambule de la Constitution et qui ne sont pas expressément reconnues par la loi, et à étudier la possibilité de les inclure dans le champ d'application de la Convention-cadre.

### **Collecte de données**

#### *Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis, le Comité consultatif constatait que, d'une manière générale, il n'existait pas de données ventilées selon l'appartenance ethnique, le sexe et la situation géographique. Il encourageait les autorités à redoubler d'efforts pour obtenir des données statistiques fiables sur la situation socio-économique des minorités nationales dans tous les domaines pertinents et, à cette fin, à mettre au point des méthodes appropriées de collecte de données à caractère ethnique, tout en respectant pleinement le principe de libre identification.

En outre, il constatait que la législation monténégrine en vigueur n'offrait pas de garanties suffisantes en ce qui concerne la protection des données à caractère personnel et considérait qu'il était urgent que les autorités mènent à son terme le projet de révision de la loi sur la protection des données afin de rendre toute collecte de données à caractère personnel conforme aux principes de la Recommandation n° (97) 18 du Comité des Ministres sur la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques ainsi qu'aux normes internationales relatives à la protection des données à caractère personnel.

#### *Situation actuelle*

##### a) Evolutions positives

Le Comité consultatif note que le premier recensement de population au Monténégro depuis l'indépendance du pays avait été réalisé en avril 2011. Le Comité consultatif se réjouit que le questionnaire utilisé lors du recensement ait été rédigé conformément aux Recommandations d'EUROSTAT. Ce questionnaire contenait des questions facultatives, à réponse libre, sur l'appartenance ethnique, la langue maternelle et la religion. Conformément à la méthode adoptée pour préparer, organiser et réaliser le recensement, les répondants n'étaient pas tenus de répondre à ces trois questions. Le Comité consultatif note que, parmi les répondants, 4,87 % ont choisi de ne pas répondre à la question sur l'appartenance ethnique, 3,99 % n'ont pas répondu à la question sur leur langue maternelle et 2,61 % ont choisi de ne pas répondre à la question concernant leur appartenance religieuse.

Le Comité consultatif constate que les résultats du recensement qui fournissent des indications sur la population, ventilées par nationalité, religion et langue maternelle, type de logement et par commune ont été publiés en juillet 2011, et que les données disponibles peuvent également être ventilées par âge, sexe et autres critères et recoupées avec des indicateurs économiques et sociaux, en fonction des besoins.

Il convient également de saluer le fait que les formulaires de recensement et les notes explicatives étaient disponibles en langues minoritaires, et que des personnes appartenant à

des minorités nationales, dont les Roms, ont été formées et recrutées en tant qu'agents recenseurs.

En 2010, l'Agence de protection des données à caractère personnel a été établie au Monténégro en tant que mécanisme de contrôle indépendant chargé de la supervision de la législation relative à la protection des données à caractère personnel et des activités réalisées dans ce domaine. Par ailleurs, le Comité consultatif note avec satisfaction qu'en juillet 2012 des modifications de la loi de protection des données à caractère personnel ont été adoptées, en vue de l'harmoniser avec les normes de l'Union européenne.

b) Questions non résolues

Le Comité consultatif regrette que, selon les informations fournies par les représentants des minorités nationales, les Conseils des minorités n'aient pas été consultés au stade de la planification du recensement et qu'ils n'aient pas eu la possibilité de donner leur point de vue sur les questions intéressant directement les personnes appartenant aux minorités nationales et sur les approches à utiliser pour collecter des données à caractère ethnique.

Dans le climat de tolérance et d'ouverture généralement observé au Monténégro, il convient de noter qu'au cours de la période qui a précédé le recensement, les tensions se sont accentuées de manière perceptible entre les protagonistes de différentes appartenances ethniques, plus particulièrement les Monténégrins et les Serbes, qui se sont mutuellement accusés d'exercer des pressions sur les répondants afin qu'ils choisissent telle ou telle identité. Le Comité consultatif note également avec regret qu'un certain nombre de panneaux d'affichage installés dans la région de Kotor, encourageant les répondants à déclarer leur identité croate, ont été vandalisés avec des symboles et des inscriptions offensants.

Enfin et surtout, selon certains représentants des minorités nationales, les chiffres du recensement ne donnent pas une indication exacte du nombre de personnes appartenant aux minorités nationales qui vivent au Monténégro. Par exemple, selon les estimations de certains représentants de la minorité croate, le nombre de personnes appartenant à cette minorité pourrait être considérablement plus élevé que le chiffre officiel, et le nombre de personnes non déclarées pourrait s'expliquer par des intimidations et des tensions avant et pendant le recensement. Etant donné que les chiffres du recensement concernant l'appartenance ethnique ont tendance à fluctuer, le nombre de Roms ayant plus que doublé entre 2003 et 2011, le Comité consultatif considère que les résultats du recensement doivent être considérés avec prudence. Il demande dès lors aux autorités de ne pas se fonder exclusivement sur les données collectées pendant le recensement lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de leur politique sur les minorités nationales.

*Recommandations*

Le Comité consultatif demande aux autorités d'utiliser avec prudence les données collectées pendant le recensement et de ne pas faire dépendre l'exercice des droits garantis par la Convention-cadre uniquement des résultats du recensement de 2011. Les politiques concernant les personnes appartenant aux minorités nationales doivent être élaborées en tenant compte des besoins réels.

Pour les prochains recensements, le Comité consultatif invite les autorités à consulter les personnes appartenant aux minorités nationales concernant la formulation des questions relatives à l'appartenance ethnique et à la langue parlée.

**24. Pays-Bas**

*Avis adopté le 20 juin 2013*

**Article 3 de la Convention-cadre**

**Champ d'application**

*Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis, le Comité consultatif constatait que la position prise par les autorités concernant le champ d'application personnel de la Convention-cadre avait conduit, dans la pratique, à l'exclusion de certains groupes, notamment les Roms et les Sintés, et invitait les autorités à établir un dialogue institutionnalisé avec les groupes concernés. Le Comité consultatif faisait part de son inquiétude quant à l'approche adoptée par les autorités néerlandaises, qui renvoie au critère de citoyenneté et au principe de territorialité, et limite arbitrairement la possibilité que d'autres groupes potentiels tirent parti des dispositions de la Convention-cadre.

*Situation actuelle*

a) Évolutions positives

Le Comité consultatif note que les autorités ont établi des consultations ad hoc avec les communautés roms et sintés, à l'échelon local, dans le cadre des activités élaborées par la plateforme pour les municipalités roms (voir à l'Article 6 ci-après).

b) Questions en suspens

Le Comité consultatif note que, d'après la déclaration soumise par les Pays-Bas au moment où le pays a ratifié la Convention-cadre, seules les personnes issues de la minorité frisonne sont reconnues comme une minorité nationale.

Les autorités ont informé le Comité consultatif qu'au cours de leurs consultations avec les représentants des communautés roms et sintés, ces derniers n'ont pas soulevé la question de la reconnaissance de leurs communautés respectives comme minorités nationales. Les autorités maintiennent que les avis sur le sujet sont très divers au sein des communautés et que la majorité des Roms et des Sintés qui ont choisi de s'installer aux Pays-Bas dans les années 60 et se sont intégrés dans la société néerlandaise ne souhaitent pas être reconnus comme faisant partie d'une minorité. Par ailleurs, les autorités ont expliqué qu'elles se heurtaient à des difficultés pour nouer un dialogue fructueux avec les communautés roms et sintés en raison du manque de structures organisées à des fins de consultation. Elles soulignent que la majorité des organisations de Roms et de Sintés se composent de groupes familiaux spécifiques qui ne sont pas acceptés par la communauté dans son ensemble comme interlocuteurs représentatifs.

Au cours de sa visite, le Comité consultatif a rencontré quelques représentants de communautés roms et sintés. Il a observé que, bien que ces communautés n'aient pas toutes exprimé le souhait d'être protégées par les dispositions mêmes de la Convention-cadre,

elles se disent préoccupées par le fait que le dialogue n'est ni satisfaisant ni suffisant entre leurs communautés et les autorités. Le Comité consultatif prend note de leur vif intérêt pour l'instauration d'un dialogue institutionnalisé avec les autorités en vue d'échanger sur des questions importantes les concernant.

Au vu de ce qui précède, le Comité consultatif juge regrettable que les groupes susceptibles d'être intéressés par la protection de la Convention-cadre n'aient pas été consultés comme il se doit au sujet de leur éventuelle inclusion dans ce dispositif. Le Comité consultatif attend des autorités qu'elles prennent les mesures qui s'imposent pour trouver des moyens de donner à ces groupes la possibilité d'exprimer leur point de vue s'ils venaient à solliciter une telle protection à l'avenir. Ces mesures pourraient comprendre une éventuelle application article par article de la Convention-cadre aux non-citoyens ou aux personnes vivant en dehors de leurs zones d'établissement habituelles.

#### *Recommandation*

Le Comité consultatif demande instamment aux autorités d'adopter une approche plus souple du champ d'application de la Convention-cadre et de privilégier des relations fondées sur le dialogue avec les groupes susceptibles d'être intéressés par la protection qu'offre la Convention-cadre, notamment par des dispositifs efficaces de consultation.

### **Collecte de données**

#### *Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis, le Comité consultatif observait que des représentants frisons avaient manifesté le souhait de collecter des données sur les personnes s'identifiant elles-mêmes comme frisonnes et invitait les autorités à examiner ce point avec les personnes intéressées par la collecte de données.

#### *Situation actuelle*

##### a) Évolutions positives

Le Comité consultatif note avec intérêt que le Département de langue et culture frisonnes de l'université de Groningen collecte actuellement des données sur les locuteurs de frison dans le cadre d'un projet de recherche sur le thème « paysage de langues ». Ces recherches visent à rassembler des connaissances approfondies sur l'usage du frison dans la province en vue de sensibiliser la population à l'importance de garder vivante cette langue.

##### b) Questions en suspens

Le Comité consultatif note qu'aucun recensement n'est effectué aux Pays-Bas et que la législation ne permet pas de collecter de données sur l'origine ethnique, ni sur l'appartenance religieuse ou l'orientation sexuelle. Les seules données personnelles disponibles sont consignées dans les registres d'état civil. Cependant, le Comité consultatif observe que cette interdiction n'a pas lieu d'être si la personne concernée a donné son consentement express et a transmis elle-même les données. Il note que c'est souvent le cas pour les locuteurs de frison dans le contexte de politiques visant spécifiquement à faire diminuer les mauvais résultats en matière linguistique. Des études sur l'usage du frison sont menées par des associations culturelles à l'échelon local, mais cela ne suffit pas pour évaluer les progrès accomplis dans la maîtrise du frison à l'échelle de la province. Le

Comité consultatif souligne la nécessité de collecter des données pour concevoir des politiques appropriées et adopter des mesures adaptées au groupe concerné. Il estime que des ressources complémentaires sont nécessaires pour étendre largement les initiatives en cours dans les municipalités de la province.

#### *Recommandation*

Le Comité consultatif encourage les autorités à faire usage de la collecte de données et d'outils fondés sur des éléments factuels pour concevoir des politiques efficaces en faveur des divers groupes ethniques présents dans le pays, et à soutenir les initiatives locales, en coopération avec les personnes intéressées, tout en respectant pleinement les normes internationales en vigueur en matière de protection des données personnelles.

#### 25. **Norvège**

*Avis adopté le 5 octobre 2006*

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

#### *Constats du premier cycle*

Dans le cadre de son premier Avis sur la Norvège, le Comité consultatif a noté l'existence, dans ce pays, de personnes appartenant à des groupes ethniques et linguistiques que le Gouvernement ne considérerait pas comme étant couverts par la Convention-cadre. Les autorités ont été invitées à envisager, en consultation avec les intéressés, l'inclusion éventuelle de ces personnes, y compris les non citoyens le cas échéant, dans une application de la Convention-cadre Article par article.

#### *Situation actuelle*

##### a) Evolutions positives

Le Comité consultatif note la présence en Norvège d'un nombre considérable de personnes d'origine étrangère, dont beaucoup résident depuis longtemps dans le pays, et relève avec satisfaction que, dans la pratique, des mesures spécifiques de protection sont prises en leur faveur, alors même que, selon le Gouvernement, ces personnes ne sont pas couvertes par la Convention-cadre. De telles mesures ont notamment été développées dans des domaines comme l'éducation, le logement et l'emploi, afin de faciliter l'intégration de ces personnes dans la société norvégienne (voir également les observations relatives à l'Article 6 ci-dessous).

Le Comité consultatif note avec satisfaction que, lors du séminaire de « follow-up » organisé par la Norvège en mai 2004, les autorités ont fait preuve d'une approche ouverte vis-à-vis de l'éventuelle inclusion des Roms récemment arrivés sur le territoire norvégien dans les mesures prises pour mettre en oeuvre la Convention-cadre destinées aux Roms traditionnellement installés dans le pays.

Le Comité consultatif salue également le fait que les autorités ont accordé une attention particulière à la préoccupation des Romani/Taters quant au nom utilisé pour les désigner et ont essayé de répondre de manière appropriée à cette préoccupation. Ainsi, les autorités ont décidé, lors de la rédaction du Rapport étatique, ainsi que de manière plus générale, de suivre la décision de l'Association du peuple Romani de Norvège, prise au printemps 2005, de changer son nom et de remplacer le terme « Romani » par celui de « Romani/Tater ». Le Comité consultatif estime en effet que le choix des personnes appartenant aux minorités quant à la manière dont elles doivent être désignées doit être respecté en toutes circonstances par les autorités et que des mesures de sensibilisation appropriées devraient être prises pour faire connaître ce choix au public.

##### b) Questions non résolues

Malgré une approche plus ouverte et des mesures de protection prises en pratique, les autorités n'ont pas examiné la possibilité d'une éventuelle inclusion dans le champ d'application de la Convention-cadre de personnes appartenant à d'autres groupes minoritaires, en particulier de personnes installées plus récemment sur le territoire norvégien, et aucun dialogue n'a été engagé avec les intéressés à cet égard.

#### *Recommandation*

Le Comité consultatif encourage les autorités à maintenir et à poursuivre les mesures pratiques de protection s'adressant à des personnes appartenant à des nouvelles minorités, qui ne sont pas incluses par les autorités dans le champ d'application personnel de la Convention-cadre. Les autorités sont en outre encouragées à engager un dialogue avec les personnes potentiellement concernées par la protection de cette Convention, y compris les non citoyens le cas échéant, quant à leur inclusion éventuelle dans une application Article par Article de la Convention-cadre.

## 26. Pologne

*Avis adopté le 20 mars 2009*

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

#### *Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis, le Comité consultatif notait que la Pologne, dans une déclaration déposée au moment de la ratification de la Convention-cadre, avait déclaré que seuls les citoyens polonais seraient protégés par les dispositions de cette convention. Il encourageait les autorités polonaises à envisager l'inclusion de personnes appartenant à d'autres groupes, y compris les non-citoyens éventuellement, dans l'application de la convention Article par article. Il rappelait également aux autorités polonaises que la mise en œuvre de la Convention-cadre ne devait pas être à l'origine de distinctions arbitraires ou injustifiées.

En outre, le Comité consultatif encourageait les autorités polonaises à poursuivre leur dialogue avec les Silésiens et à s'assurer que les personnes se réclamant du groupe des Silésiens puissent exprimer leur identité.

#### *Situation actuelle*

##### a) Evolutions positives

La loi sur les minorités nationales et ethniques et la langue régionale du 6 janvier 2005 définit la minorité nationale et ethnique dans la législation interne polonaise. Selon celle-ci, la différence essentielle entre les deux concepts tient à l'existence ou non d'une « nation-mère » organisée en État, qui constitue la caractéristique nécessaire d'une minorité « nationale » par rapport à une minorité « ethnique ». La loi énumère neuf minorités nationales reconnues (les Arméniens, les Bélarusses, les Tchèques, les Allemands, les Juifs, les Lituaniens, les Russes, les Slovaques et les Ukrainiens) et quatre minorités ethniques (les Karaïtes, les Lemks, les Roms et les Tatars). Le Comité consultatif prend note du fait que, selon le Rapport étatique, toutes les dispositions de la loi couvrent tant les minorités nationales que les minorités ethniques reconnues.

Si les Kachoubes ne sont pas considérés comme une minorité ethnique selon la loi, ils sont identifiés comme un groupe de citoyens polonais parlant une langue régionale auxquels s'appliquent certains droits linguistiques et culturels énoncés dans la loi. Le Comité consultatif considère qu'il s'agit d'un développement positif.

En ce qui concerne le statut des Silésiens qui veulent être reconnus en tant que minorité nationale, le Comité consultatif note avec satisfaction l'attitude ouverte adoptée par la Commission

parlementaire des minorités nationales et ethniques, qui a pris l'initiative d'organiser une audition sur leur identité, leurs aspirations linguistiques et leur identification nationale. Le Comité consultatif trouve particulièrement encourageante l'initiative annoncée de plusieurs parlementaires d'introduire un projet de loi modifiant la législation actuelle pour reconnaître la langue silésienne comme langue régionale en Pologne.

b) Questions non résolues

Le Comité consultatif reconnaît que les Parties contractantes ont une marge d'appréciation pour déterminer le champ d'application personnel de la Convention-cadre. Il considère néanmoins qu'il est de son devoir d'examiner le champ d'application personnel donné à la Convention-cadre afin de vérifier qu'il n'y a pas eu de distinctions arbitraires ou injustifiées.

Le Comité consultatif note qu'il existe en Pologne des personnes appartenant à d'autres groupes qui ont manifesté leur intérêt à être protégées par la Convention-cadre. Il reconnaît qu'un critère de 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.

Le Comité consultatif a été informé par des représentants des Silésiens de leurs actions en cours visant à faire reconnaître leur langue, leur culture et finalement leur identité nationale. Il rappelle que l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme estimant qu'il n'y avait pas eu de violation de la liberté d'association par les autorités polonaises qui refusaient d'enregistrer « l'Union des personnes de nationalité silésienne » (*Związek Ludności Narodowości Śląskiej*) n'exprimait aucun avis sur le fait de savoir si les Silésiens étaient ou non une minorité nationale.

Le Comité consultatif regrette que, malgré le nombre substantiel de personnes ayant déclaré, lors du dernier recensement, avoir la nationalité silésienne et parler le silésien à la maison, la loi adoptée en 2005 ne traite pas du tout cette question. Le Comité consultatif considère qu'il est regrettable que les autorités n'aient pas pris cette question en compte depuis le premier cycle de suivi.

*Recommandations*

Le Comité consultatif estime que les autorités devraient adopter une approche plus souple et ouverte concernant le champ d'application de la Convention-cadre. Il considère qu'il serait possible d'examiner en consultation avec les personnes concernées la possibilité d'inclure dans le champ d'application personnel de la Convention-cadre, en particulier s'agissant de leurs intérêts exprimés dans les domaines de la culture et des langues, les personnes appartenant à des groupes qui ne bénéficient pas actuellement de la protection offerte par la loi sur les minorités nationales et ethniques et la langue régionale, y compris les non-citoyens.

En particulier, les autorités sont encouragées à engager un dialogue avec les personnes qui se sont déclarées intéressées par la protection offerte par cette convention, comme les Silésiens, concernant la possibilité de les inclure dans le champ d'application personnel de la Convention-cadre. En même temps, les autorités devraient adopter des mesures de soutien visant à préserver leur culture et leur identité.

**Collecte de données et auto-identification personnelle**

*Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis sur la Pologne, le Comité consultatif estimait que le caractère obligatoire des réponses aux questions du recensement de 2002 sur l'origine ethnique et la langue parlée à la maison n'était pas compatible avec le droit de ne pas être traité comme une personne appartenant à une minorité nationale. Il exhortait également les autorités à la prudence lors de l'interprétation des

chiffres du recensement, en raison d'allégations d'irrégularités dans la conduite du recensement affectant la fiabilité de ses résultats.

#### *Situation actuelle*

##### a) Evolutions positives

Le Comité consultatif note qu'un nouveau recensement démographique est prévu en Pologne pour 2011 et que les autorités ont déjà commencé à le préparer. Il se félicite de l'information selon laquelle les préparatifs du recensement, pour ce qui concerne les minorités nationales, ont fait l'objet d'une discussion lors d'une réunion de la Commission mixte du gouvernement et des minorités nationales et ethniques en septembre 2008. Il s'avère que le questionnaire comporterait une question facultative sur l'origine ethnique (nationalité) et sur la langue maternelle ou la langue employée à la maison.

##### b) Questions non résolues

Le Comité consultatif note que, malgré la nature obligatoire des réponses lors du précédent recensement, environ 2 % des personnes interrogées n'ont pas répondu à la question sur l'origine ethnique. Le Comité consultatif souligne qu'il résulte des principes énoncés à l'Article 3 de la Convention-cadre que la décision de répondre ou non appartient uniquement aux personnes interrogées. Cela étant, il souhaite souligner que des informations fiables sur la composition ethnique de la population sont une condition essentielle pour mettre en œuvre efficacement des politiques et des mesures de protection des minorités et pour les aider à préserver et affirmer leur identité. Il estime donc essentiel de préparer la population correctement et de l'informer des implications et des méthodes du recensement, afin que lors du prochain recensement en 2011 le plus grand nombre de personnes possible donne une réponse informée et libre aux questions sur l'origine ethnique et la connaissance et/ou l'usage d'une langue minoritaire ou régionale.

#### *Recommandations*

Pendant la période préparatoire du prochain recensement, les autorités doivent continuer à consulter les représentants des minorités sur les questions liées à l'appartenance à une minorité nationale et à sa/ses langue(s) maternelle(s).

Le Comité consultatif encourage les autorités à prendre des initiatives spécifiques pour engager parmi les agents de recensement, des personnes appartenant à une minorité et des personnes parlant les langues minoritaires et régionales. Il encourage également l'utilisation des formulaires bilingues lors du prochain recensement dans les municipalités où une langue minoritaire bénéficie du statut de « langue complémentaire ».

Les autorités doivent engager, bien avant le prochain recensement, des activités de sensibilisation parmi les personnes appartenant à des minorités nationales, en coopération avec les représentants des minorités. Ces activités doivent insister sur l'importance et l'utilité de la collecte d'informations sur la composition ethnique de la population, ainsi que sur les garanties existantes au niveau national ainsi que les normes internationales relatives à la protection des données à caractère personnel. La collecte des données ethniques doit être effectuée en coopération étroite avec les représentants des minorités nationales et dans le plein respect des garanties, notamment celles liées à la protection des données à caractère personnel, à l'usage spécifique et limité de ces données par les autorités, et au consentement libre, informé et clair des personnes concernées, conformément à la Recommandation (97) 18 du Comité des Ministres concernant la protection des données à caractère personnel.

## **27. Portugal**

*Avis adopté le 5 novembre 2009*

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

### *Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis, le Comité consultatif notait que la notion de minorité nationale n'existait pas dans l'ordre constitutionnel portugais, bien que divers groupes ethniques, culturels ou linguistiques vivent au Portugal. Il exprimait néanmoins l'avis que la non-reconnaissance de la notion de minorité nationale ne devait pas empêcher les autorités portugaises d'envisager d'accorder la protection de la Convention-cadre aux personnes appartenant aux minorités ethniques, linguistiques ou culturelles présentes sur leur territoire.

Le Comité consultatif invitait instamment les autorités portugaises à entreprendre des consultations avec les interlocuteurs potentiellement concernés par la protection de la Convention-cadre et en particulier avec les Roms, dont la situation semblait mériter à cet égard une attention particulière.

### *Situation actuelle*

#### a) Evolutions positives

La notion de minorité nationale n'existe pas dans l'ordre juridique portugais. Le Comité consultatif croit néanmoins comprendre que les autorités considèrent en pratique les Roms comme une minorité ethnique. De plus, il constate avec satisfaction que les autorités ont continué à mettre en œuvre des politiques visant expressément à résoudre les difficultés auxquelles se heurtent ces personnes. Ces politiques sont conformes aux principes énoncés dans divers articles de la Convention-cadre. Le Comité consultatif accueille favorablement cette approche pragmatique et rappelle que l'application de la Convention-cadre ne nécessite pas la reconnaissance formelle d'une minorité nationale, ni une définition de cette notion, ni l'existence d'un statut juridique spécifique pour des groupes de personnes particuliers. Elle a été conçue comme un instrument pragmatique, applicable dans des contextes sociaux, culturels et économiques très variés et adaptable à des situations changeantes.

Le Comité consultatif note avec intérêt que, dans le contexte de l'Année européenne du dialogue interculturel, le Parlement portugais a engagé en 2008 une réflexion sur la situation de la population rom, concernant notamment l'opportunité de lui accorder un statut spécifique. Le fait que les Roms constituent une minorité ethnique ayant une identité spécifique et des besoins particuliers est l'argument avancé pour justifier la reconnaissance d'un tel statut, qui devrait contribuer à améliorer l'efficacité des politiques publiques et des programmes visant à remédier aux inégalités et aux problèmes spécifiques rencontrés par cette population.

#### b) Questions non résolues

Faute de visite sur place, le Comité consultatif s'est entretenu avec un nombre restreint de représentants des Roms (et d'autres organisations non gouvernementales) au cours d'une réunion tenue à Strasbourg le 18 août 2009. Les représentants roms ont exprimé un intérêt pour la protection offerte par la Convention-cadre et regretté l'absence de débat public sur cette question au Portugal. Néanmoins, le Comité consultatif n'a pas été en mesure de consulter un plus large éventail de représentants des groupes ethniques, linguistiques ou culturels susceptibles d'être concernés ou intéressés par la protection qu'offre la Convention-cadre.

### *Recommandation*

Le Comité consultatif encourage les autorités portugaises à diffuser des informations sur la Convention-cadre et à ouvrir un débat avec les personnes appartenant aux groupes ethniques, culturels ou linguistiques susceptibles d'être concernés ou intéressés par la protection qu'offre cet instrument. Les autorités devraient également conserver leur approche pragmatique et continuer à

appliquer les principes de la Convention-cadre à l'égard des personnes appartenant à des minorités ethniques ou culturelles.

## 28. Roumanie

*Avis adopté le 24 novembre 2005*

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

#### *Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis sur la Roumanie, le Comité consultatif encourageait les autorités à examiner la possibilité d'inclure d'autres groupes dans l'application de la Convention-cadre, en procédant le cas échéant article-par-article, ainsi qu'à consulter les intéressés à cet égard. Les autorités étaient encouragées notamment à inclure les représentants des Csangos dans cet examen.

#### *Situation actuelle*

##### a) Evolutions positives

Le Comité consultatif salue le fait que, tel qu'il est indiqué dans le Rapport étatique, le champ d'application de la Convention-cadre a été étendu en Roumanie à deux autres groupes de personnes considérés comme formant des minorités nationales - les Macédoniens et les Ruthènes, représentés désormais au Parlement ainsi qu'au Conseil des minorités nationales. Les 20 minorités nationales suivantes sont représentées au Conseil des minorités nationales : les Albanais, les Allemands, les Arméniens, les Bulgares, les Croates, les Grecs, les Juifs, les Italiens, les Hongrois, les Polonais, les Rom, les Russes-Lipovènes, les Serbes, les Slovaques et les Tchèques (représentés par une organisation commune), les Tatares, les Turcs, les Ukrainiens, les Macédoniens et les Ruthènes.

La définition des « minorités nationales » et l'accès à la protection entraînée par la reconnaissance d'un tel statut a fait dernièrement l'objet d'amples discussions en Roumanie, notamment dans le contexte du débat autour d'un projet de loi sur le statut des minorités nationales. A travers cette loi, les minorités espèrent pouvoir obtenir des clarifications qui devraient, à leurs yeux, apporter des réponses à des tendances sociodémographiques plus récentes et formaliser juridiquement l'approche officielle dans ce domaine. Le Comité consultatif estime effectivement qu'il s'agit de questions essentielles pour le développement d'une politique de protection des minorités cohérente et stable et note qu'il y a un consensus au sein des cercles concernés sur la nécessité d'apporter davantage de clarté dans ce domaine.

##### b) Questions non résolues

Le Comité consultatif relève cependant que des personnes appartenant à d'autres groupes, les Hongrois Csangos et les Aroumains notamment, ont exprimé un intérêt pour les mesures prises par l'Etat en faveur des minorités, et donc pour la protection de la Convention-cadre. Le Comité consultatif a cru comprendre que, même si des discussions sont menées autour de ces questions au sein des communautés respectives et dans les milieux scientifiques, il n'y a eu qu'un dialogue limité entre les autorités et les représentants des intéressés et qu'on attend toujours une réponse officielle claire à cet égard.

Ceci concerne en particulier les Hongrois Csangos, qui ont fait connaître auprès du Comité consultatif leur souhait de pouvoir bénéficier du soutien étatique dans leurs efforts visant à préserver leur identité linguistique ainsi que leurs traditions artistiques, culturelles et religieuses. Le Comité consultatif a pris note que des opinions divergentes existent parmi les Csangos, dont certains estiment que, s'ils se distinguent de la population majoritaire par la religion qu'ils pratiquent (la religion catholique), ils ne forment cependant pas un groupe ethnique distinct. Le Comité consultatif prend note de la demande, formulée par ceux d'entre eux qui estiment former un

groupe distinct par rapport à la majorité de la population, de bénéficier du soutien de l'Etat dans les différents domaines d'intérêt pour l'affirmation de leur identité, y compris s'agissant de l'utilisation de leur langue dans le cadre du service religieux. Les autorités quant à elles semblent aussi favoriser la position selon laquelle les Csangos forment un groupe religieux à part au sein de la population majoritaire, sans toutefois disposer d'une identité ethnique distincte. Le Comité consultatif relève par ailleurs que, dans la pratique, ces personnes bénéficient depuis quelques années de la possibilité d'étudier le hongrois dans les écoles publiques et que le nombre d'élèves concernés a augmenté (de 32 en 2001/2002 à 725 en 2005/2006).

Le Comité consultatif note par ailleurs qu'une association d'Aroumains a demandé formellement aux autorités, en avril 2005, la reconnaissance de ces derniers en tant que minorité nationale. Des positions divergentes ont également été relevées au sein de cette communauté quant à l'existence d'une langue et d'une identité aroumaine distinctes et de ce fait quant à la nécessité d'une telle reconnaissance. Une partie de cette communauté considère que les Aroumains utilisent un dialecte de la langue roumaine et représentent un sous-groupe du peuple roumain, approche retenue également par les autorités. Ainsi, on note que lors du traitement des résultats du dernier recensement de la population (organisé en mars 2002), l'Institut national des statistiques a inclus les personnes s'étant déclarées en tant qu'Aroumains dans les chiffres correspondant aux Roumains (voir également les observations figurant au paragraphe 38 ci-dessous).

A ce jour, la Roumanie ne dispose pas d'une liste des minorités nationales officiellement reconnues ni d'une procédure spécifique pour reconnaître les communautés ethniques en tant que minorités nationales. On note cependant que les groupes pris en compte et consultés par le gouvernement dans l'élaboration des mesures de protection des minorités sont ceux représentés au sein du Conseil des minorités nationales, organe consultatif composé de représentants des organisations des citoyens appartenant aux minorités nationales représentées au Parlement. En même temps, on constate que pour ce qui est des élections à la Chambre des Députés et au Sénat, « dans le sens de la présente loi, par minorité nationale on entend cette ethnie qui est représentée au Conseil des minorités nationales ». Ce qui précède laisse entendre qu'en l'absence d'une définition officielle des « minorités nationales », au-delà des données fournies par le recensement de la population, les autorités prennent en compte pour traiter un groupe en tant que minorité nationale les résultats obtenus lors des élections parlementaires. Comme indiqué précédemment, le Comité consultatif salue l'inclusion de deux nouveaux groupes dans le champ d'application de la Convention-cadre suite aux élections parlementaires de l'année 2000. En même temps, il juge problématique, du point de vue de l'Article 3 de la Convention-cadre, que les résultats obtenus aux élections soient pris en compte comme un facteur déterminant pour attester l'existence d'une minorité nationale. Le Comité consultatif considère essentiel de s'assurer qu'un tel critère ne conduit pas à des distinctions injustifiées parmi les groupes potentiellement éligibles pour la protection de la Convention-cadre.

Le Comité consultatif note aussi que le projet de loi sur le statut des minorités nationales, tel qu'il se présente à la date de l'adoption du présent avis, inclut une liste exhaustive de 20 communautés représentant « dans l'esprit de cette loi, les minorités nationales vivant en Roumanie », ainsi qu'une définition de la notion de « minorité nationale », comprenant entre autres le critère de citoyenneté.

Le Comité consultatif estime que cette approche ne reflète pas de manière adéquate l'esprit d'ouverture et de dialogue requis par l'Article 3 et d'autres dispositions de la Convention-cadre et estime qu'une liste non exhaustive serait plus à même de refléter une conception dynamique et souple de la notion de minorité nationale. Il trouve par ailleurs préférable de retenir une formulation qui, au lieu d'exclure d'emblée des groupes potentiellement concernés, permettrait à l'avenir que d'autres groupes puissent être couverts par la législation interne relative aux minorités ainsi que par le champ d'application de la Convention-cadre.

Le Comité consultatif considère en outre que, si la citoyenneté est effectivement 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.

#### *Recommandations*

Les autorités sont encouragées à examiner la possibilité d'inclure dans l'application de la Convention-cadre d'autres personnes ayant exprimé un intérêt pour la protection de cette convention, notamment les Aroumains et les Hongrois Csangos, et à engager un dialogue spécifique sur ces questions avec les intéressés. Parallèlement, elles devraient poursuivre et développer leurs mesures de soutien à la préservation de la culture et de l'identité de ces personnes.

Les autorités devraient également s'assurer qu'une approche souple et ouverte du champ d'application de la Convention-cadre sera reflétée dans le projet de loi sur le statut des minorités nationales, afin d'éviter des exclusions arbitraires et injustifiées et de préserver la possibilité d'envisager à l'avenir l'inclusion éventuelle d'autres groupes, y compris des non ressortissants le cas échéant, dans l'application de la Convention-cadre.

### **Collecte des données**

#### *Constats du premier cycle*

Dans le cadre de son premier Avis sur la Roumanie, le Comité consultatif appelait les autorités à consulter et à impliquer les représentants des minorités nationales dans l'organisation du prochain recensement de la population, en particulier concernant le contenu des formulaires et les options et appellations proposées à la population dans le cadre de la question ethnique.

Au vu du décalage important entre les statistiques officielles et les estimations des minorités nationales concernant leur nombre, les autorités étaient également encouragées à explorer différentes possibilités permettant d'obtenir des statistiques fiables, tant sur le nombre des personnes appartenant aux minorités que sur leur situation dans les différents domaines.

#### *Situation actuelle*

##### a) Evolutions positives

Le Comité consultatif note que lors du dernier recensement de la population, organisé en mars 2002, trois questions ouvertes ont permis aux personnes interrogées d'exprimer leur origine ethnique, leur langue maternelle et leur religion et que les formulaires utilisés ont été préalablement discutés avec le Conseil des minorités nationales. Dans ces conditions, des personnes telles que les Italiens, ou encore les Csangos, qui ne figuraient pas parmi les groupes ethniques attestés par le précédent recensement (organisé en 1992), figurent désormais de manière distincte dans les résultats du recensement. De même, on constate que le nombre de Rom s'étant ainsi auto-identifiés a augmenté, passant de 401 087 personnes en 1992 à 535 140 personnes en 2002.

Le Comité consultatif a pris note avec intérêt de la richesse des informations, ventilées selon de nombreux critères pertinents (âge, sexe, répartition géographique ou autres), dont dispose l'Institut national des statistiques sur la situation des personnes appartenant aux minorités dans des domaines comme le logement, l'emploi, la santé, l'éducation. Il salue la disponibilité de cette institution à mettre ces informations à la disposition des institutions intéressées et à procéder, le cas échéant, à des recherches spécifiques plus ciblées.

##### b) Questions non résolues

Tout en se félicitant qu'un nombre plus important de Rom aient choisi d'exprimer leur appartenance à ce groupe ethnique lors du dernier recensement, le Comité consultatif note que des écarts importants sont relevés à leur égard entre les statistiques résultant du recensement et différentes

estimations, tant officielles que non officielles. Selon ces estimations, le nombre de Rom vivant en Roumanie serait beaucoup plus élevé (entre 1 et 2 millions de personnes).

Dans le Rapport étatique, il est précisé que dans le traitement des données recueillies lors du recensement de la population, l'Institut national des statistiques a inclus des personnes appartenant à quelques groupes ethniques numériquement plus faibles dans les chiffres recueillis pour des groupes apparentés, plus importants numériquement. C'est le cas notamment des Aroumains, dont certains ont cependant formellement demandé à être reconnus en tant que minorité nationale. Il n'est pas clair pour le Comité consultatif sur quels critères ont été opérées ces inclusions et si les personnes intéressées ont été consultées à cet égard.

#### *Recommandations*

Les autorités sont encouragées à accorder une attention accrue à la consultation des représentants des intéressés lors du traitement, en vue de leur publication officielle, des données résultant du recensement en ce qui concerne l'origine ethnique des personnes.

S'agissant des Rom, les autorités devraient prendre en compte de manière appropriée, lorsqu'elles prévoient des mesures de protection en faveur de ces personnes, les écarts importants signalés entre les chiffres résultant du recensement et d'autres estimations de leur nombre.

### **29. Fédération de Russie**

*Avis adopté le 11 mai 2006*

#### **Champ d'application**

##### *Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis, le Comité consultatif encourageait la Fédération de Russie à examiner, en collaboration avec les intéressés, la possibilité d'inclure des groupes supplémentaires dans l'application des actes normatifs relatifs à la mise en œuvre de la Convention-cadre Article par article.

##### *Situation actuelle*

##### Questions non résolues

Dans les Commentaires du gouvernement de la Fédération de Russie sur le premier Avis du Comité consultatif, les autorités fédérales ont contesté l'interprétation retenue par ce dernier de la déclaration consignée par la Fédération de Russie à l'occasion de la ratification de la Convention-cadre. Selon les autorités fédérales, il convient de ne pas interpréter cette déclaration comme élargissant le champ d'application de la Convention-cadre aux minorités venues en Fédération de Russie à une date relativement récente, ainsi qu'aux non-ressortissants appartenant à ces groupes. Le Comité consultatif est préoccupé par les répercussions que cette position pourrait avoir sur l'attitude ouverte que la Fédération de Russie avait jusqu'ici affichée dans son dialogue avec le Comité consultatif.

Le Comité consultatif observe à ce propos que la loi fédérale relative à l'autonomie culturelle nationale continue à limiter le droit d'établir une autonomie culturelle nationale et d'y adhérer aux seuls citoyens de la Fédération de Russie. En outre, la référence aux citoyens faite dans un certain nombre de dispositions du Cadre de la politique d'Etat en matière de nationalité de 1996, dont le Comité consultatif s'était inquiété dans son premier Avis, demeure présente dans le nouveau projet de Cadre actuellement examiné en vue de son adoption, bien que la plupart des dispositions de ce dernier parlent des « peuples » de la Fédération de Russie (voir également les constats établis au titre de l'Article 5).

En attendant, le Comité consultatif déduit de ses discussions avec les représentants de la Douma d'Etat que le groupe de travail de la Douma d'Etat, constitué en 1994 en vue de la rédaction d'un projet de loi relatif aux droits des personnes appartenant à des minorités, réfléchit à une définition du terme minorité nationale adaptée aux spécificités de la Fédération de Russie, y compris à sa structure fédérale asymétrique. Tout en reconnaissant ces particularités, notamment les besoins des peuples autochtones et l'arrivée d'un nombre croissant de personnes originaires des anciennes républiques soviétiques, le Comité consultatif juge primordial que la définition retenue n'entraîne pas l'exclusion a priori de la protection offerte par la Convention-cadre de groupes spécifiques, en particulier les non-ressortissants, les peuples autochtones numériquement peu importants et les groupes disposant de leur propre formation territoriale au sein de la Fédération de Russie.

La loi fédérale relative à la garantie des droits des peuples autochtones numériquement peu importants de la Fédération de Russie de 1999 réserve le statut de groupes autochtones numériquement peu importants uniquement à ceux qui ne comptent pas plus de 50 000 personnes. Le Comité consultatif reconnaît la nécessité d'établir des critères d'appréciation spécifiques, qui permettent de désigner les groupes qui relèvent de la législation visant à protéger les droits des peuples autochtones numériquement peu importants. Il considère néanmoins qu'une application trop stricte du critère numérique pourrait avoir pour conséquence d'exclure arbitrairement du champ d'application de la loi et/ou des mesures concrètes connexes certains groupes qui dépassent légèrement ce seuil tout en présentant les caractéristiques de peuples autochtones.

#### *Recommandations*

Le Comité consultatif invite une fois de plus instamment les autorités de la Fédération de Russie à veiller à ce que l'ensemble des actes normatifs en vigueur et à venir relatifs à la protection des minorités nationales n'entraînent pas l'exclusion a priori du champ d'application de la Convention-cadre de groupes spécifiques.

Le Comité consultatif encourage les autorités à veiller à l'application cohérente des critères énoncés par la loi relative à la garantie des droits des peuples autochtones numériquement peu importants et à ce qu'aucun groupe ne soit arbitrairement exclu du champ d'application de la loi et/ou des mesures concrètes connexes.

### **Collecte des données relatives à l'appartenance ethnique**

#### *Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis sur la Fédération de Russie, le Comité consultatif encourageait les autorités à préciser clairement le caractère facultatif de la question relative à « l'origine ethnique » des personnes dans le formulaire de recensement de 2002, et ce à l'attention à la fois des personnes chargées d'y procéder et de celles qui y participaient.

Le Comité consultatif soulignait également la nécessité de veiller au caractère facultatif de la mention de l'appartenance ethnique dans tout document officiel relatif à l'identité des personnes, y compris les actes de naissance.

#### *Situation actuelle*

##### a) Evolutions positives

Au cours du Recensement de la population de Russie des 9-16 octobre 2002, des dispositions ont été prises pour garantir la collecte des données relatives à « l'origine ethnique » conformément au principe énoncé par l'Article 3 de la Convention-cadre et l'Article 26, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution de la Fédération de Russie, en vertu desquels toute personne a le droit d'être traitée ou non comme une personne appartenant à une minorité nationale. Le caractère facultatif de la question relative à

« l'origine ethnique » a été souligné aussi bien dans la formation suivie par les agents recenseurs que dans le manuel réalisé pour expliquer comment remplir le questionnaire.

Le traitement ultérieur des données relatives à l'appartenance ethnique a été effectué avec la même application. Un système automatique garantissant l'anonymat des personnes recensées a été utilisé pour traiter les données selon une liste alphabétique des nationalités et des noms d'ethnies, établie en collaboration avec les représentants des minorités nationales. L'Office russe de la statistique (*Goscomstat*) a également eu recours à des moyens de protection de la vie privée lors du stockage et du classement ultérieur des données du recensement.

Le Comité consultatif se félicite de la suppression de la mention obligatoire de l'appartenance ethnique sur les nouveaux passeports de la Fédération de Russie, qui ont désormais remplacé les anciens passeports internes de l'époque soviétique. Il se félicite le caractère facultatif, prévu par la loi fédérale relative aux actes d'état civil, de la possibilité de mentionner « l'origine ethnique » sur d'autres titres d'identité individuels, y compris les actes de mariage et de divorce, ainsi que (en ce qui concerne l'appartenance ethnique des parents) les actes de naissance.

#### b) Questions non résolues

La Douma d'Etat examine en ce moment un projet de loi relative aux pièces d'identité élémentaires. Le Comité consultatif croit savoir que la principale pierre d'achoppement apparue lors des débats consacrés à ce projet de loi concerne le désaccord sur le sens de l'Article 26 de la Constitution, qui accorde à toute personne le droit d'indiquer librement son appartenance ethnique. Certains soutiennent que cette disposition doit être interprétée comme le droit, pour toute personne, de préciser son appartenance ethnique sur l'ensemble des pièces d'identité élémentaires, y compris les passeports, tandis que d'autres considèrent que l'intention de l'Article 26 est de limiter cette mention de l'appartenance ethnique, car le maintien de la confidentialité des données relatives à l'ethnicité offre la meilleure garantie du principe de l'auto-identification volontaire.

#### *Recommandations*

Le Comité consultatif invite instamment les autorités à veiller à résoudre la controverse au sujet des pièces d'identité individuelles dans le respect des principes énoncés par l'Article 3 de la Convention-cadre et à préciser le caractère facultatif de toute mention de l'appartenance ethnique autorisée dans les des pièces d'identité individuelles.

### 30. **Saint-Marin**

*Avis adopté le 2 mars 2006*

#### **Application de la Convention-cadre**

##### *Constats du premier cycle*

Dans le cadre de son premier Avis, le Comité consultatif avait estimé, en l'absence d'informations plus spécifiques sur la composition de la population de Saint-Marin, que les autorités pouvaient examiner la possibilité d'inclure, le cas échéant, dans le champ d'application de la Convention-cadre, en consultation avec les intéressés et sur la base d'un examen Article par article, des personnes appartenant à un groupe ethnique, linguistique ou religieux autre que la majorité.

##### *Situation actuelle*

Dans le deuxième rapport étatique, les autorités de Saint-Marin n'ont pas fourni d'informations récentes sur la composition de la population de Saint-Marin. Elles ont néanmoins précisé qu'aucun changement substantiel pertinent pour la protection des minorités nationales n'est intervenu à Saint-

Marin depuis le premier cycle de suivi de la Convention-cadre et que la coexistence des travailleurs étrangers avec la population locale ne pose pas de problèmes particuliers.

Le Comité consultatif note que, dans ces conditions, les autorités n'ont pas estimé nécessaire d'ouvrir un dialogue au niveau national quant à l'application de la Convention-cadre à Saint-Marin.

#### *Recommandations*

A la lumière des objectifs de la Convention-cadre, les autorités devraient examiner à l'avenir, le cas échéant, la possibilité d'appliquer cette convention, sur une base article-par-article, à des personnes ayant des caractéristiques ethniques, linguistiques ou religieuses différentes de celles de la majorité. En outre, elles devraient fournir des informations plus spécifiques sur la composition de la population dans leur dialogue avec le Comité consultatif.

### **31. Serbie**

*Avis adopté le 19 mars 2009*

#### **Champ d'application personnel**

##### *Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis, le Comité consultatif notait que la définition de l'expression « minorité nationale » figurant à l'Article 2 de la loi de 2002 sur la protection des droits et des libertés des minorités nationales (ci-après : Loi sur les minorités nationales) englobait un grand nombre de groupes. Il constatait cependant que le fait de limiter la portée de cette expression aux seuls citoyens pouvait avoir un impact négatif sur la protection de ces personnes, en particulier les Roms et autres personnes, dont la situation en matière de citoyenneté n'a pas été régularisée. Il invitait donc les autorités à réexaminer cette question.

##### *Situation actuelle*

#### a) Evolutions positives

Le Comité consultatif prend note de l'approche positive adoptée par la Serbie, qui a décidé d'inclure un grand nombre de groupes, y compris les plus faibles numériquement, dans le champ d'application de la disposition de la Convention-cadre.

Le Comité consultatif se félicite que la Constitution de Serbie, adoptée le 30 septembre 2006, contient un chapitre spécifique sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales (articles 75 à 81), qui prévoit des garanties générales pour ces personnes, qu'elles soient citoyennes ou non.

Le Comité consultatif note que les autorités élaborent actuellement une loi sur la personnalité morale qui vise notamment à régulariser la situation des personnes ne possédant pas de papiers d'identité. Le Comité consultatif considère qu'il est essentiel de prendre des mesures afin de régulariser la situation des personnes dont le statut juridique n'est pas clair pour s'assurer que ces personnes puissent exercer leurs droits de l'homme et leurs droits en tant que minorités sans être soumises à des restrictions injustifiées.

#### b) Questions non résolues

Le Comité consultatif regrette que les autorités serbes aient maintenu le critère de citoyenneté dans la définition générale des minorités nationales figurant à l'Article 2 de la Loi sur les minorités nationales. Comme il l'avait déjà expliqué dans son premier Avis sur ce qui était alors la Serbie-Monténégro, le Comité consultatif estime qu'un tel critère ne peut qu'avoir un impact négatif sur les personnes dont la situation en matière de citoyenneté n'a pas été clarifiée après l'éclatement de la

Yougoslavie et le conflit au Kosovo\*, en particulier les Roms qui, n'ayant pas de papiers d'identité, rencontrent des difficultés dans leurs démarches visant à faire reconnaître leur qualité de citoyens.

Dans ce cadre, le Comité consultatif tient à rappeler que dans son Rapport de 2006 sur les non-ressortissants et les droits des minorités, la Commission de Venise souligne que « le caractère universel des droits de l'homme, dont les droits des minorités font partie intégrante, n'exclut pas l'existence légitime de certaines conditions imposées à l'accès aux droits *spécifiques* (non souligné dans l'original) des minorités. Il serait par conséquent préférable que les États considèrent la citoyenneté comme une condition d'accès à certains droits des minorités, plutôt que d'y voir un élément de la définition du terme "minorité"».

#### *Recommandations*

Le Comité consultatif invite les autorités à privilégier une approche plus flexible concernant l'usage du critère de citoyenneté, telle que déjà reflétée dans les dispositions pertinentes de la Constitution de 2006, en supprimant ce dernier de la disposition générale relative au champ d'application de la Loi sur les minorités nationales et en limitant son usage aux seules dispositions pertinentes, par exemple celles relatives aux droits électoraux au niveau national.

Le Comité consultatif demande aux autorités de régulariser, dans les plus brefs délais, la situation des personnes appartenant à des minorités nationales, notamment les Roms, dont le statut juridique n'est pas clair, en adoptant rapidement les mesures juridiques nécessaires et en veillant à leur pleine et entière mise en œuvre.

### **Respect de l'identité spécifique des personnes appartenant à des minorités nationales**

#### *Constats du premier cycle*

Notant les débats en cours en Serbie au sujet des relations entre certaines identités, notamment vlaque et roumaine ainsi que croate et bunjevci, le Comité consultatif encourageait les autorités à exclure toute tentative visant à imposer une identité donnée aux personnes concernées, conformément au principe de la libre affiliation ethnique énoncé à l'Article 3 de la Convention-cadre.

#### *Situation actuelle*

##### a) Evolutions positives

Le Comité consultatif se félicite de l'engagement explicite de la Serbie, énoncé dans son Rapport étatique, de ne pas entrer dans le débat sur l'affiliation ethnique des personnes appartenant à des minorités nationales. Dans la pratique, les autorités ont autorisé les Roumains et les Vlaques ainsi que les Croates et les Bunjevci à constituer leurs propres conseils nationaux (voir également Article 15).

##### b) Questions non résolues

Le Comité consultatif constate que le débat se poursuit quant à la question de savoir si les Vlaques et les Roumains, les Croates et les Bunjevci, ont des identités distinctes. Il note en outre, concernant les identités des Vlaques et des Roumains, que la controverse continue et dépasse le cadre de la seule Serbie. Indépendamment de ce contexte, le Comité consultatif considère qu'il est essentiel que le droit de tout membre d'une minorité nationale de choisir librement d'être traité ou non comme tel soit respecté, conformément à l'Article 3 de la Convention-cadre.

#### *Recommandation*

Le Comité consultatif encourage les autorités serbes à continuer à se conformer strictement au principe de la libre affiliation ethnique prévu à l'Article 3 de la Convention-cadre.

## **Protection des données à caractère ethnique**

### *Constats du premier cycle*

Le Comité consultatif constatait que les données relatives à l'appartenance ethnique étaient collectées à diverses occasions et qu'il était important d'assortir la collecte de données sur l'appartenance d'une personne à une minorité donnée, de garanties juridiques appropriées.

### *Situation actuelle*

#### a) Evolutions positives

La Serbie a adopté, le 23 octobre 2008, une nouvelle loi sur la protection des données à caractère personnel qui contient des garanties renforcées concernant la collecte et le traitement de ces données. La loi dispose expressément que les données sensibles, au rang desquelles figurent les données relatives à l'appartenance ethnique, à la langue et à la religion, ne peuvent être collectées qu'avec le consentement volontaire de la personne concernée. Elle prévoit également l'adoption de règles spécifiques pour le traitement de ce type de données.

Le Comité consultatif note également que la Serbie a ratifié, le 2 juillet 2008, le Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel.

Dans le cadre de la préparation du prochain recensement de la population, prévu pour 2011, des lignes directrices concernant la procédure à suivre ont été adoptées. Le Comité consultatif note avec satisfaction, sur la base des informations reçues des autorités, que ce recensement devrait inclure une question facultative sur l'appartenance ethnique, linguistique et religieuse et l'intention de faire traduire les formulaires de recensement dans les principales langues parlées par les personnes appartenant à des minorités nationales. Le Comité consultatif note en outre que le Bureau des statistiques de Serbie a récemment recommandé que, dans les régions multiethniques, les commissions de recensement soient composées aussi d'agents recenseurs appartenant aux minorités nationales vivant sur le territoire concerné. Le Comité consultatif estime important de donner les suites qui s'imposent à cette Recommandation compte tenu des problèmes évoqués par certains représentants de minorités concernant le dernier recensement (voir ci-dessous).

#### b) Questions non résolues

Si le fait que la Serbie ait révisé sa législation relative à la protection des données à caractère personnel est une évolution positive, le Comité consultatif note que, dans l'attente de la mise en place d'un mécanisme de surveillance spécifique, c'est le Commissaire chargé de l'accès à l'information publique qui assure les fonctions de Commissaire à la protection des données à caractère personnel prévu par la loi. Cependant, le Comité consultatif constate qu'aucune ressource humaine supplémentaire n'a été affectée au bureau de ce dernier. En outre, la réglementation nécessaire relative au traitement des données à caractère personnel, prévue par la loi, n'a pas encore été adoptée.

Le Comité consultatif observe que les représentants des Bunjevci se sont plaints du fait qu'ils n'ont pas été associés à la réalisation du recensement de 2002. Les représentants de cette minorité affirment également que, dans certains cas, les agents recenseurs ont enregistré des personnes appartenant à la minorité bunjevci en tant que croates car ces personnes s'étaient déclarées comme telles lors du dernier recensement.

Le Comité consultatif constate que la composition démographique de la Serbie n'a cessé d'évoluer ces dernières décennies et que l'appartenance ethnique des personnes appartenant aux minorités nationales peut avoir changé avec le temps. En outre, il existe des différences importantes entre les chiffres officiels relatifs au nombre de personnes appartenant à la minorité rom et ceux issus

d'autres sources. Dans ce contexte, le Comité consultatif s'attend à ce que le prochain recensement, prévu pour 2011, permette de recueillir des informations actualisées et fiables sur la composition ethnique du pays. En particulier, le Comité consultatif considère qu'il est important que les autorités sensibilisent la population à l'importance de ce recensement et procèdent aux consultations nécessaires avec les représentants des minorités nationales concernant la méthode à suivre et les formulaires à utiliser. Enfin, il est important que les personnes appartenant à des minorités nationales, notamment les Roms, soient représentées parmi les agents recenseurs afin de renforcer la confiance des minorités nationales dans le processus de recensement.

#### *Recommandations*

Le Comité consultatif invite les autorités serbes à prendre les mesures qui s'imposent pour mettre pleinement en œuvre les garanties juridiques existant au niveau national en matière de collecte et de traitement des données à caractère personnel. Parmi ces mesures figure la création d'un organe de surveillance spécifique qui soit indépendant et doté de ressources budgétaires et humaines suffisante afin de pouvoir opérer de manière efficace.

Le Comité consultatif encourage la Serbie à faire en sorte que le prochain recensement de la population soit effectué d'une manière qui respecte dûment le droit à la libre affiliation ethnique, comme le prévoit l'Article 3 de la Convention-cadre. Les autorités compétentes devraient également veiller à ce que les représentants des minorités nationales soient dûment associés aux différentes étapes du processus.

### **32. République slovaque**

*Avis adopté le 26 mai 2005*

#### **Critère de citoyenneté**

##### *Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis concernant la Slovaquie, le Comité consultatif a encouragé les autorités slovaques à inclure d'autres groupes dans le champ d'application de la Convention-cadre et ce, Article par article.

##### *Situation actuelle*

##### Questions non résolues

Le Comité consultatif constate que le système juridique slovaque semble limiter la jouissance de droits et de facilités aux personnes appartenant aux minorités nationales ayant la citoyenneté slovaque. Le Comité consultatif est d'accord pour dire que le critère de citoyenneté peut constituer une exigence légitime en ce qui concerne certaines mesures prises en conformité avec les principes de la Convention-cadre. C'est le cas, par exemple, de certains droits politiques dont peuvent se prévaloir les personnes appartenant aux minorités nationales. Toutefois, l'application d'un critère général de citoyenneté est problématique par rapport aux garanties que la Convention-cadre établit dans de nombreux domaines.

Ainsi, le critère de citoyenneté peut difficilement être considérée comme une condition raisonnable en ce qui concerne l'usage, par une personne appartenant à une minorité nationale, de sa propre langue dans le cadre de démarches publiques. Bien que le Comité consultatif n'ait pas eu connaissance de cas où les autorités administratives concernées aient refusé de communiquer avec une personne dans une langue minoritaire au motif que cette personne n'avait pas la citoyenneté slovaque, l'Article 2 (3) de la Loi de 1999 sur l'usage des langues nationales minoritaires est excessivement restrictif dans la mesure où il réserve ce droit d'utilisation de la langue minoritaire en question aux « citoyens » de la République slovaque.

De la même manière, le Comité consultatif n'a pas eu connaissance de cas où les autorités éducatives concernées aient refusé un élève n'ayant pas la citoyenneté slovaque dans une classe opérant dans la langue minoritaire de l'élève en question. Cependant, l'Article 34 de la Constitution slovaque et l'Article 3 de la Loi relative à l'enseignement primaire et secondaire semblent excessivement restrictifs dans la mesure où ces deux textes réservent explicitement ce droit aux « citoyens » de la République slovaque. Par conséquent, les autorités slovaques devraient accorder davantage d'attention à ces dispositions.

#### *Recommandation*

Les autorités slovaques devraient envisager d'assouplir les restrictions actuelles aux droits linguistiques qui découlent de la Loi de 1999 sur l'usage des langues des minorités nationales et qui font que ces droits sont exclusivement réservés aux citoyens slovaques. De la même manière, il devrait être envisagé d'assouplir les restrictions touchant actuellement le droit à l'éducation d'une personne dans sa langue maternelle, et imposées par la Constitution et la Loi relative à l'enseignement primaire et secondaire – ce droit étant actuellement réservé aux citoyens slovaques.

### **Collecte de données**

#### *Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis sur la Slovaquie, le Comité consultatif a souligné l'écart très important existant entre les données statistiques officielles du Gouvernement et celles des minorités nationales concernant le nombre de personnes appartenant aux minorités nationales. Dans ce contexte, le Comité consultatif a invité les autorités slovaques de trouver les moyens d'encourager les personnes appartenant aux minorités nationales à faire usage de la possibilité de déclarer leur identité dans le cadre du recensement de 2001.

Le Comité consultatif a instamment demandé aux autorités d'examiner l'existence supposée de pratiques administratives consistant à réunir des données ethniques personnelles sans le consentement des individus concernés. Ce faisant, le Comité consultatif a invité les autorités de prendre pleinement en considération, entre autres éléments, le principe de protection des données à caractère privé et de respecter le caractère optionnel de la communication de telles données.

#### *Situation actuelle*

##### a) Evolutions positives

En Slovaquie, un recensement général a été effectué en 2001, et les résultats en ont été publiés. Le Comité consultatif considère comme un élément positif le fait que le questionnaire de recensement ait invité à préciser, entre autres données, la langue maternelle et l'appartenance nationale. Les réponses données, dans ce domaine, par toutes les personnes ayant rempli le questionnaire, sont considérées comme des données à caractère privé, et, de ce fait, protégées par la Loi No 428/2002 Coll. relative à la protection des données à caractère privé. Il est également positif que le questionnaire de recensement ait été traduit dans les différentes langues minoritaires - y compris la langue rom -, que l'ont ait chargé des volontaires rom d'encourager les personnes de cette communauté à déclarer leur identité, et que le gouvernement slovaque ait mené une campagne d'information dans les différentes langues minoritaires afin de sensibiliser chacun à l'importance du recensement.

Le Comité consultatif se félicite de la publication, en 2004, par le Bureau du Plénipotentiaire pour les communautés rom, d'une étude démographique sur les lieux d'habitation rom de Slovaquie (étude désignée ci-après par la formule « Étude sur les Rom »). Ce document exhaustif brosse un tableau unique et très détaillé des caractéristiques dominantes de la plupart des lieux d'habitation rom et permet, par conséquent, de mieux comprendre et de mieux évaluer les besoins de leurs

habitants. Dès lors, cette « Etude sur les Rom » devrait constituer un outil de référence important pour la formulation et l'adaptation des politiques gouvernementales.

Le Comité consultatif n'a pas été informé de nouveaux cas de collecte de données ethniques sans le consentement des personnes concernées et sur des bases juridiques qui ne soient pas claires, par l'armée ou les agences publiques de l'emploi.

b) Questions non résolues

Même si le recensement de 2001 a fourni des données de qualité dans un nombre de domaines et que ses résultats ont permis d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques actuelles concernant les minorités nationales – et permettront encore de le faire à l'avenir –, il est en même temps important de recourir également à d'autres données. En effet, les données fournies par les recensements ne reflètent pas toujours fidèlement la réalité : c'est le cas, notamment, en ce qui concerne le nombre de Rom, dont l'estimation – y compris celle faite dans le cadre de l'« Etude sur les Rom » - est très supérieure aux résultats du recensement de 2001. Le Comité consultatif considère que l'octroi d'une aide publique à des initiatives culturelles et, d'autre part, la réalisation des droits linguistiques sont deux domaines importants où il serait essentiel de recourir à des données complémentaires, dans la mesure où l'utilisation trop exclusive des données du recensement pourrait avoir des effets négatifs pour la communauté rom (voir également les observations, ci-après, figurant sous les articles 5 et 10 de la Convention-cadre).

Si la situation des minorités est, semble-t-il, assez correctement suivie – par la collecte de données – dans certains domaines, tels que l'éducation, ce suivi semble, en revanche, très insuffisant dans de nombreux autres secteurs tels que l'accès à l'emploi et la santé. A cet égard, les autorités doivent disposer de données plus précises, subdivisées non seulement par minorité, mais aussi par sexe et implantation géographique des personnes concernées – comme dans le cadre de l'« Etude sur les Rom » -, afin de garantir l'efficacité des politiques et mesures d'aide aux personnes appartenant aux minorités. Dans ce domaine, le Comité consultatif note que la législation relative à la protection des données personnelles n'exclut pas la recherche d'autres données, comme en témoignent la méthodologie et les garanties de l'« Etude sur les Rom ».

*Recommandation*

La Slovaquie devrait s'efforcer d'améliorer son évaluation de l'efficacité concrète des mesures de mise en œuvre de la Convention-cadre – et ce, par la collecte de données statistiques dans divers domaines, tels que l'accès aux soins médicaux et à l'emploi, ou, en l'absence de telles données, par d'autres moyens tels que des estimations fondées sur des études *ad hoc* et des enquêtes spécifiques. Dans le même temps, il est essentiel de garantir la protection des données personnelles et de la vie privée, ainsi que le caractère optionnel de la communication de certaines informations par les personnes concernées ; il est également important que cette communication se fasse en pleine connaissance de cause quant à la façon dont les données en question sont utilisées et quant à l'objectif pour lequel elles le sont.

**33. Slovénie**

*Avis adopté le 26 mai 2005*

**Champ d'application personnel de la Convention-cadre**

*Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis sur la Slovaquie, le Comité consultatif encourageait les autorités à assouplir leur approche en ce qui concerne le champ d'application personnel de la Convention-cadre et à examiner la possibilité d'inclure des personnes appartenant à d'autres groupes, notamment les

germanophones et les non-Slovènes originaires d'autres parties de l'ex-Yougoslavie (RSFY), dans l'application de la Convention-cadre, Article par article.

Etant donné l'incertitude juridique et pratique résultant de cette notion et les risques d'exclusion arbitraire qu'elle comporte, le Comité consultatif invitait également les autorités à réexaminer l'utilité et le bien-fondé du maintien de la référence au caractère « autochtone », utilisée par certaines autorités pour déterminer, parmi les personnes appartenant à la communauté rom, celles concernées par des mesures de protection au titre de la Convention-cadre.

#### *Situation actuelle*

##### Questions non résolues

Le Comité consultatif relève que le Gouvernement considère que le champ d'application personnel de la Convention-cadre en Slovénie reste limité, en conformité avec la déclaration déposée par la Slovénie lors de la ratification de la Convention-cadre, aux personnes appartenant à trois groupes, à savoir les communautés nationales autochtones hongroise et italienne et la communauté rom. La Constitution slovène garantit spécifiquement à son Article 64 des droits spéciaux aux communautés nationales autochtones des Hongrois et des Italiens. Par ailleurs, la Constitution slovène garantit à son Article 65 le statut et les droits spéciaux de la communauté des Rom de Slovénie, tout en précisant que ce statut et ces droits spéciaux sont régis par la loi. Cette approche se reflète, sur le plan institutionnel, dans la définition de la sphère des compétences du Bureau gouvernemental des nationalités, qui ne traite que les questions concernant les trois groupes ethniques spécifiquement mentionnés dans la Constitution.

Selon les informations dont dispose le Comité consultatif, le caractère « autochtone » de la population concernée, en lien étroit avec le principe de territorialité, continue à représenter une dimension-clé dans la définition du champ d'application personnel de la Convention-cadre.

S'agissant des Rom, le Comité consultatif note que seuls les Rom considérés comme étant « autochtones » sont inclus par les autorités slovènes dans le champ d'application de la Convention-cadre, bien que, en ce qui les concerne, ni la Constitution slovène ni ladite déclaration ne fassent mention d'un tel critère.

Le Comité consultatif trouve regrettable qu'il n'y ait pas eu une évolution à ce sujet et que les autorités slovènes n'aient pas examiné la question depuis le premier cycle de suivi. Il note que, bien que l'incertitude subsiste sur le plan juridique quant à la teneur du terme « autochtone », la distinction entre communautés rom « autochtones » et « non autochtones » reste d'actualité dans la pratique de la plupart des structures étatiques en charge de la protection des minorités nationales.

Le Comité consultatif juge cette approche problématique sous l'angle de la Convention-cadre, et trouve qu'elle peut donner lieu à des exclusions arbitraires et à des pratiques discriminatoires à l'égard de certaines personnes potentiellement concernées par les politiques et mesures spécifiques mises en oeuvre pour donner effet à cette convention.

Le Comité consultatif rappelle qu'il existe en Slovénie un nombre important d'anciens ressortissants d'autres républiques de l'ex-Yougoslavie (RSFY) - d'origine ethnique albanaise, bosniaque, croate, macédonienne, monténégrine, serbe, etc. - qui ne bénéficient ni d'une reconnaissance, ni d'une protection comparables à celle des Hongrois et des Italiens ou même des Rom. Il note que la plupart de ces personnes étaient déjà installées de manière permanente en Slovénie avant l'indépendance du pays, et que beaucoup possèdent désormais la citoyenneté slovène. Le Comité consultatif souhaite souligner que ces personnes représentent une proportion significative dans la population du pays et qu'elles se trouvent *de facto* en position de minorité. Certaines d'entre elles représentent des communautés traditionnelles, fait reconnu par les autorités.

Le Comité consultatif reconnaît que les Parties contractantes disposent d'une marge d'appréciation dans la détermination du champ d'application personnel de la Convention-cadre. Il estime néanmoins qu'il est de son devoir d'examiner le champ d'application personnel donné à la Convention-cadre, afin de s'assurer qu'il n'engendre pas de distinction arbitraire ou injustifiée.

Le Comité consultatif trouve regrettable que les autorités aient choisi de traiter la situation de ces personnes dans le contexte de leur politique consacrée aux immigrants économiques, malgré la demande, adressée formellement au gouvernement par ces personnes, d'être reconnues en tant que minorités nationales et de pouvoir bénéficier de mesures de protection spécifiques à ce titre. Il estime que les autorités slovènes devraient prendre en compte la situation spéciale des personnes susmentionnées et accueillir leur demande avec davantage d'ouverture. Bien qu'un dialogue sectoriel ait été ouvert, le Comité consultatif trouve particulièrement regrettable qu'un dialogue n'ait pas été ouvert par les autorités compétentes sur cette question particulière avec les associations représentatives de ces personnes.

Le Comité consultatif note également la présence traditionnelle en Slovénie de germanophones, s'étant auto-identifiées, lors du dernier recensement de la population, en tant qu'Allemands ou en tant qu'Autrichiens, qui restent, eux aussi, en dehors du champ d'application de la Convention-cadre. C'est aussi le cas d'un groupe, peu nombreux, de personnes s'auto-identifiant en tant que Sinti et qui ont expressément indiqué leur souhait d'être traitées par les autorités en tant que groupe ethnique distinct.

Les autorités précisent que les personnes appartenant aux groupes susmentionnés ont accès, dans leurs efforts visant la préservation et le développement de leur culture et identité, aux fonds octroyés par le ministère de la Culture sur la base de projets. Elles indiquent en outre, comme base constitutionnelle pour la protection de ces personnes, l'Article 61 de la Constitution, portant sur l'expression de l'affiliation nationale/ethnique. Il est vrai que l'Article 61 susmentionné garantit à chacun la possibilité de manifester librement son appartenance à un groupe ou à une communauté ethnique, de promouvoir et développer sa culture et sa langue. Le Comité consultatif note cependant qu'il s'agit là de disposition constitutionnelle qui reste très générale et qui peut s'avérer insuffisante lorsqu'il s'agit de bénéficier de mesures spécifiques, de protection pour maintenir et développer une identité, à moins qu'une législation spécifique ne soit adoptée en vue d'assurer sa mise en oeuvre.

Au vu de la situation décrite aux paragraphes précédents, le Comité consultatif s'interroge fortement sur le bien fondé, du point de vue de la mise en oeuvre de la Convention-cadre, des distinctions opérées en Slovénie entre les différents groupes ethniques présents sur le territoire du pays. Il note que ces distinctions sont basées sur des concepts insuffisamment définis - comme celui d'« autochtone » - et ne prennent pas en compte la situation spécifique liée à la dissolution de l'ex-Yougoslavie (RSFY).

A l'instar d'autres instances nationales et internationales s'étant penchées sur la question, le Comité consultatif estime que les autorités slovènes devraient ouvrir un dialogue avec les personnes ayant montré un intérêt pour la protection de la Convention-cadre et qu'elles devraient adopter une approche plus souple à cet égard, afin de mieux répondre à une réalité factuelle consolidée et reflétée entre autres par le dernier recensement de la population. Il considère notamment qu'il serait possible d'examiner, en concertation avec les intéressés, la possibilité d'inclure des personnes appartenant à d'autres groupes, y compris des non-ressortissants le cas échéant, dans le champ d'application personnel de la Convention-cadre.

#### *Recommandations*

Les autorités sont vivement encouragées à ouvrir un dialogue sur leur approche exprimée dans la déclaration déposée lors de la ratification de la Convention-cadre et à discuter, dans ce contexte, la possibilité d'inclure d'autres personnes, y compris des non-ressortissants le cas échéant, dans

l'application des articles pertinents de la Convention-cadre (voir les observations relatives aux articles 4, 5, 6, 9 ci-dessous).

De même, les autorités sont appelées à reconsidérer leur position quant à l'opportunité du maintien du critère résultant du terme « autochtone », dans le contexte de l'application de la Convention-cadre à l'égard des Rom plus particulièrement, afin d'éviter des exclusions ou des différences de traitement injustifiées.

### **Collecte des données**

#### *Situation actuelle*

##### a) Evolutions positives

Le Comité consultatif note qu'un recensement général de la population a été organisé en Slovénie en 2002 et que ses résultats indiquent des tendances intéressantes dans la composition ethnique de la population. Ainsi, on note une tendance à l'augmentation du nombre de personnes appartenant à certains groupes, tels que les Rom, les Allemands ou les Autrichiens. Selon les autorités, cette tendance reflète le climat général de tolérance et d'entente interethnique, favorisant l'expression de leur affiliation ethnique par les personnes concernées.

##### b) Questions non résolues

Le Comité consultatif note en même temps que les résultats du dernier recensement de la population révèlent aussi une diminution importante du nombre des Hongrois et des Italiens. Ainsi, on constate que le nombre de personnes s'étant auto-identifiées en tant que Hongrois a diminué de 8 000 en 1991 à 6 243 en 2002, alors que le nombre de personnes s'étant auto-identifiées en tant qu'Italiens s'est réduit de 2 959 en 1991 à 2 258 en 2002.

Le Comité consultatif note dans ce contexte que les autorités ne disposent pas d'informations suffisantes sur la situation des personnes appartenant aux différents groupes, notamment les Rom et les non Slovènes originaires de l'ex-Yougoslavie (RSFY), dans différents secteurs d'intérêt pour celles-ci, tels que l'emploi, la santé etc. Au-delà de l'importance numérique des différentes communautés, il est essentiel de disposer de données statistiques fiables, différenciées selon l'âge, le sexe ou répartition géographique, permettant d'évaluer la situation des personnes concernées et d'adopter, le cas échéant, des mesures spéciales destinées à promouvoir une égalité pleine et effective à leur égard.

#### *Recommandations*

Le Comité consultatif encourage les autorités à ouvrir un dialogue sur les données résultant du dernier recensement de la population avec les représentants des communautés concernées, afin de mieux prendre en considération les résultats du recensement et les tendances révélées par ce dernier dans leurs politiques de protection des minorités nationales. Elles sont en outre encouragées à conduire et à soutenir des recherches et études complémentaires sur les possibles raisons à l'origine de ces tendances.

Les autorités devraient également accorder une attention accrue à la collecte d'informations relatives à la situation socio-économique des personnes appartenant aux différentes communautés, en particulier les Rom et les non Slovènes de l'ex-Yougoslavie (RSFY). De concert avec les représentants de ces dernières, les autorités sont encouragées à recourir à des estimations basées sur des études *ad hoc*, à des enquêtes spéciales, sondages ou toute autre méthode scientifiquement valable.

34. **Espagne**

*Avis adopté le 22 février 2007*

**Champ d'application**

*Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis, le Comité consultatif notait que, bien qu'aucun groupe ne soit formellement reconnu comme minorité nationale en Espagne, les Roms peuvent bénéficier de la protection offerte par la Convention-cadre.

Notant que d'autres groupes linguistiques et culturels sont depuis longtemps présents sur le territoire de l'Espagne, le Comité consultatif invitait les autorités espagnoles à examiner de plus près la question du champ d'application de la Convention-cadre en consultation avec les groupes potentiellement intéressés.

*Situation actuelle*

a) Evolutions positives

Le Comité consultatif se réjouit du fait que l'Espagne considère les Roms comme un groupe bénéficiant de la protection de la Convention-cadre. Les autorités espagnoles, dans leur dialogue avec le Comité consultatif, semblent avoir adopté une position ouverte au sujet de l'applicabilité de l'Article 6 de la Convention-cadre aux personnes appartenant à d'autres groupes ethniques, culturels ou linguistiques vivant sur le territoire de l'Espagne. A cet égard, le Comité consultatif se réjouit de l'opportunité qui lui a été donnée pendant sa visite sur place de rencontrer, outre les représentants roms, des représentants d'autres groupes dont la culture, la langue et les traditions diffèrent de celles de la majorité.

b) Questions non résolues

Le Comité consultatif regrette que les autorités espagnoles n'aient pas organisé de consultations avec les groupes potentiellement intéressés et que la question de l'extension du champ d'application de la Convention-cadre n'ait pas été discutée au sein des principaux ministères concernés.

Au vu des informations recueillies de diverses sources, y compris des membres du parlement espagnol, le Comité consultatif regrette particulièrement que de telles consultations n'aient pas été organisées avec la population d'origine berbère (de religion musulmane et de langue tamazight). Habitants traditionnels du Rif (région s'étendant aussi sur une partie du Maroc et de l'Algérie), les Berbères représentent environ 50% de la population de la ville autonome espagnole de Melilla (située sur le littoral nord de l'Afrique) et sont présents ailleurs, bien que dans des proportions bien moindres. Le Comité consultatif note que, bien que les autorités de Melilla commencent à donner aux élèves d'origine berbère la possibilité d'apprendre leur langue dans les écoles primaires publiques, les représentants de la population berbère demandent depuis plusieurs années la reconnaissance officielle de leur culture et le renforcement de sa protection.

Le Comité consultatif regrette que les groupes vivant dans les Communautés autonomes qui ont un statut linguistique spécial, et dont la culture, la langue et les traditions diffèrent de celles de la majorité de la population espagnole, soient très peu informés de la Convention-cadre. Le Comité consultatif note que les langues de ces groupes sont reconnues et protégées par la Constitution espagnole et le droit public et bénéficient aussi de la protection de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires. Tout en constatant que les personnes appartenant à ces groupes n'utilisent pas la notion de « minorité nationale » et en reconnaissant le point de vue du Gouvernement espagnol selon lequel la Convention-cadre ne leur est pas applicable, le Comité consultatif regrette l'absence de discussion sur la possibilité d'appliquer la Convention-cadre à ces groupes, y compris hors de leurs zones de forte implantation ou d'implantation traditionnelle.

### *Recommandations*

Des informations sur la Convention-cadre devraient être mises à la disposition de toutes les personnes potentiellement intéressées et les autorités publiques devraient examiner la possibilité d'organiser des consultations sur l'application de la Convention-cadre à d'autres groupes que les Roms.

Le Comité consultatif invite les autorités espagnoles à examiner, en consultation avec les intéressés, la possibilité d'étendre la protection de la Convention-cadre à la population d'origine berbère, ainsi qu'à d'autres groupes, y compris le cas échéant l'étendre Article par Article à des non-citoyens.

### 35. Suède

*Avis adopté le 8 novembre 2007*

#### **Champ d'application personnel**

##### *Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis, le Comité consultatif encourageait la Suède à envisager l'inclusion dans le champ d'application de la Convention-cadre, de personnes appartenant à d'autres groupes, en procédant, le cas échéant, Article par article.

##### *Situation actuelle*

###### a) Evolutions positives

Le Comité consultatif prend note du fait que la Suède a une approche inclusive s'agissant de la mise en œuvre de la Convention-cadre : les dispositions de la Convention sont en effet appliquées aux personnes appartenant aux cinq minorités incluses dans la déclaration introduite lors de la ratification de la Convention-cadre et ce, sans condition de citoyenneté.

Le Comité consultatif note que la Suède a entamé un dialogue avec différents groupes souhaitant bénéficier des garanties de la Convention-cadre, ceux-ci venant s'ajouter aux cinq minorités incluses dans la déclaration attachée à la ratification de la Convention. Une étude gouvernementale a été effectuée dans ce domaine, notamment sur le potentiel de la Convention-cadre pour la protection des langues des signes.

###### b) Questions non résolues

Les autorités n'ont pas inclus d'autres groupes dans le champ d'application de la Convention-cadre et elles ne fournissent que peu d'informations sur leur position à cet égard.

Le Comité consultatif se réjouit de la discussion sur l'introduction de références spécifiques aux minorités nationales dans la Constitution suédoise. Il est néanmoins d'avis que ces références devraient être formulées de façon à ne pas exclure de possibles évolutions du champ d'application personnel de la protection des minorités nationales.

##### *Recommandation*

Le Comité consultatif encourage la Suède à poursuivre son approche inclusive louable concernant la mise en œuvre de la Convention-cadre. A cet égard, le Comité consultatif note que les Etats parties devraient promouvoir le respect, la compréhension mutuelle et la coopération entre toutes les personnes vivant sur son territoire. En Suède, l'application de la Convention-Cadre aux non citoyens appartenant aux minorités précitées est de nature à accroître l'esprit de tolérance, le dialogue interculturel et la coopération au sein de la société.

#### **Collecte de données**

*Situation actuelle*

Les autorités suédoises ne collectent pas de données précises sur les minorités nationales. Tout en reconnaissant l'objectif de protection de données personnelles, le Comité consultatif note que ce manque d'informations empêche de cibler correctement les politiques concernant les minorités. En outre, bien qu'il estime que les réserves émises par certaines minorités nationales sur la collecte de données doivent pleinement être prises en compte, il note également une forte demande en faveur d'une telle collecte émanant de personnes appartenant à des minorités nationales, notamment des représentants des Finlandais suédois. Le Comité consultatif est convaincu qu'il est possible de concilier les inquiétudes légitimes à propos de la protection des données personnelles et une meilleure collecte de données sur les minorités nationales. Ainsi, l'une des premières mesures allant dans ce sens pourrait consister à mettre en place des projets pilotes s'adressant aux minorités nationales majoritairement favorables à la collecte de données, et à se fonder, ce faisant, sur la langue parlée par les personnes concernées plutôt que sur l'appartenance ethnique.

*Recommandations*

Le Comité consultatif encourage les autorités suédoises à prendre les mesures appropriées pour collecter des données fiables sur les minorités nationales, tout en respectant les normes internationales relatives à la protection des données personnelles et en tenant pleinement compte de l'Article 3 de la Convention-cadre.

36. **Suisse**

*Avis adopté le 29 février 2008*

**Définition de l'expression « minorités nationales »**

*Constats du premier cycle*

Dans son premier avis, le Comité consultatif notait que les autorités avaient formulé une déclaration au moment de la ratification de la Convention-cadre et se félicitait du fait que le principe de territorialité ne conduise pas à refuser le statut de personne appartenant à une minorité nationale aux individus vivant en dehors de leur zone d'implantation traditionnelle. Par ailleurs, il encourageait les autorités à ne pas interpréter leur déclaration de manière trop rigide afin de mieux répondre, notamment, aux besoins des locuteurs d'italien et de romanche ayant quitté leurs zones d'implantation traditionnelle.

*Situation actuelle*

a) Evolutions positives

Comme le Gouvernement l'a fait remarquer dans le rapport étatique, la déclaration inclut une définition ouverte, ce qui rend possible un processus dynamique qui pourrait permettre de protéger les personnes appartenant à d'autres groupes pour autant qu'elles répondent aux critères définis dans la déclaration. Selon les autorités, cela pourrait être le cas pour les citoyens suisses appartenant à d'autres communautés religieuses, comme les musulmans.

Il ressort de la jurisprudence interne et des pratiques relevées que ces dernières années, les autorités ont accordé plus facilement aux élèves l'autorisation de suivre un enseignement primaire dans une langue minoritaire qui n'est pas la langue officielle de leur commune de résidence. Cela montre que, bien que la Suisse continue d'attacher une grande importance à la répartition territoriale traditionnelle des langues, le principe de territorialité est maintenant appliqué de façon plus pragmatique, du moins à la frontière linguistique dans les cantons de Fribourg, de Berne et du Valais (voir commentaires concernant les articles 5 et 14 ci-dessous).

## b) Questions non résolues

Tandis que la situation s'est améliorée à la frontière linguistique pour les germanophones et les francophones, la situation est restée inchangée pour les locuteurs d'italien et de romanche qui ont quitté leurs zones d'implantation traditionnelle dans les cantons du Tessin et des Grisons pour saisir des opportunités de formation ou d'emploi dans les grandes villes situées au nord des Alpes comme Zurich, Berne ou Genève. Les possibilités de suivre des cours d'italien et de romanche dans l'enseignement public sont encore limitées, même dans les grandes villes où la population parlant l'italien et/ou le romanche est plus importante (voir commentaires relatifs à l'Article 14 ci-dessous).

*Recommandation*

Les autorités devraient poursuivre leurs efforts pour répondre aux besoins des personnes appartenant aux minorités linguistiques, même en dehors de leurs zones d'implantation traditionnelle. Dans ce contexte, elles sont invitées à accorder une attention accrue à la situation des locuteurs d'italien et de romanche vivant dans les grandes villes, notamment en matière d'éducation.

**Critère de la citoyenneté***Constats du premier cycle*

Dans son premier avis, le Comité consultatif encourageait les autorités à envisager d'inclure les personnes appartenant à d'autres groupes, y compris les non-ressortissants le cas échéant, dans l'application de la Convention-cadre Article par article.

*Situation actuelle*

Comme le Gouvernement l'a fait remarquer dans le rapport étatique, cela a déjà été fait en partie en Suisse. Rappelant que la déclaration reste très stricte car elle exclut littéralement tous les étrangers d'une quelconque protection, le Comité consultatif note avec satisfaction que les autorités acceptent que certains droits, tels que ceux énoncés aux articles 8, 9(1) et 10(1) de la Convention-cadre, soient garantis en tant que minimum aux non-ressortissants qui ne sont pas considérés comme appartenant aux minorités nationales au sens de la déclaration suisse.

Le Comité consultatif se félicite de ce que, en dépit de l'ancrage explicite du critère de citoyenneté dans la déclaration suisse, les autorités fédérales et cantonales compétentes adoptent dans la pratique une approche qui inclut le plus grand nombre de personnes en ce qui concerne les efforts visant à mettre à disposition un nombre croissant d'aires de stationnement et de transit en faveur des gens du voyage : il semble qu'un certain nombre de Roms étrangers bénéficient de ces installations et que les autorités prennent effectivement en compte leurs besoins spécifiques en la matière, besoins qui diffèrent dans une large mesure de ceux des gens du voyage suisses (voir commentaires relatifs à l'Article 5 ci-dessous).

*Recommandations*

Les autorités pourraient intensifier leur dialogue avec les personnes appartenant aux groupes qui ne sont pas couverts par la déclaration suisse. A ce propos, le Comité consultatif fait remarquer que les Etats parties sont tenus de promouvoir le respect et la compréhension mutuels, ainsi que la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire.

Les autorités devraient poursuivre une approche de plus en plus ouverte dans la législation, les politiques et pratiques relatives au critère de citoyenneté, notamment lorsqu'elles examinent les problèmes touchant les gens du voyage.

37. **“L’ex-République yougoslave de Macédoine”**

*Avis adopté le 23 février 2007*

**Champ d’application personnel de la Convention-cadre**

*Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis, le Comité consultatif se félicitait de l’évolution des autorités vers une approche plus souple du champ d’application de la Convention-cadre et estimait qu’il était 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.

Le Comité consultatif a constaté par ailleurs que les Egyptiens s’étaient montrés insatisfaits du refus des autorités de reconnaître leur identité distincte et souhaitent pouvoir bénéficier de la protection de la Convention-cadre. Les autorités étaient encouragées à veiller au respect de l’identité de ces personnes ainsi qu’à examiner la possibilité d’inclure ce groupe dans le champ d’application de la Convention-cadre.

*Situation actuelle*

a) Evolutions positives

Le Comité consultatif se réjouit de constater que le champ d’application personnel de la Convention-cadre a été étendu pour couvrir dans « l’ex-République yougoslave de Macédoine », outre les groupes énumérés dans la déclaration initiale faite par les autorités macédoniennes lors de la ratification de la Convention-cadre, les personnes appartenant à la minorité bosniaque. Conformément à la déclaration révisée, transmise au Conseil de l’Europe en juin 2004, « [l]e terme « minorités nationales » utilisé dans la Convention-cadre et les dispositions de la même Convention s’applique aux citoyens de la République de Macédoine, qui vivent à l’intérieur de ses frontières et qui font partie du peuple albanais, turque, vlach, serbe, rom et bosniaque ».

Le Comité consultatif a pris note avec intérêt des discussions en cours, aussi bien sur le plan interne que dans le contexte de la coopération bilatérale, à propos de l’inclusion des Croates, à leur demande, dans les mesures de protection des minorités nationales. Il se réjouit de constater l’approche ouverte des autorités et les encourage à poursuivre ces discussions, en consultation avec les représentants des intéressés.

b) Questions non résolues

Dans leur dialogue avec le Comité consultatif, les Egyptiens ont réaffirmé leur souhait de bénéficier du soutien de l’Etat pour la préservation de leur culture ainsi que de pouvoir participer de manière effective aux affaires publiques. Selon les autorités, un dialogue a déjà été engagé avec leurs représentants ; toutefois les discussions n’ont pas véritablement progressé quant aux attentes spécifiques de cette communauté et, par conséquent, aucune avancée concrète n’est signalée en ce qui les concerne. Le Comité consultatif note en même temps que, de manière générale, ces personnes continuent à être considérées par les autorités, ainsi que par la plupart de la population, comme étant des Roms et, de ce fait, comme ne constituant pas un groupe ethnique distinct. En outre, il semble que les attitudes de la société à leur encontre ont conduit à leur marginalisation, ce qui, ajouté à d’autres facteurs, a un impact sur la façon dont ils s’identifient.

Le Comité consultatif prend note avec regret de la déclaration révisée du gouvernement sur le champ d’application de la Convention-cadre qui, tout en élargissant la portée de cette convention aux personnes appartenant à la communauté bosniaque, restreint le champ d’application aux citoyens. Une telle démarche va à l’encontre des efforts en cours visant à développer une approche plus nuancée de l’utilisation du critère de citoyenneté dans la protection des minorités nationales.

*Recommandations*

Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer à faire preuve d'une approche souple et dynamique du champ d'application personnel de la Convention-cadre. Il les encourage à examiner l'inclusion éventuelle dans le champ d'application de la Convention-cadre de personnes appartenant à d'autres groupes ayant montré un intérêt pour cette convention. Il s'agirait d'inclure également des non citoyens le cas échéant, sur une base article-par-article. Les autorités devraient revoir, à cet égard, leur récente décision d'inclure un nouveau critère, celui de la citoyenneté, dans leur déclaration.

Les autorités devraient en particulier poursuivre leur dialogue avec les Egyptiens afin d'examiner avec ces derniers les mesures nécessaires à la préservation de leur identité et à leur participation effective aux affaires publiques.

**Collecte des données***Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis, le Comité consultatif a souligné l'importance de disposer de données fiables sur la composition ethnique de la population et, constatant que les résultats du recensement faisaient l'objet de contestation, notamment parmi les personnes appartenant aux minorités nationales, a encouragé les autorités à envisager de compléter ces informations par d'autres études statistiques. Le Comité consultatif a souligné, à cet égard, l'importance du respect des principes contenus 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.

*Situation actuelle*

## a) Evolutions positives

Le Comité consultatif note que les autorités disposent de multiples données, différenciées selon des critères tels que l'âge, le sexe, la répartition géographique etc., sur le nombre et la situation des personnes appartenant aux communautés ethniques dans différents domaines, et que ces informations sont obtenues sur la base d'études, enquêtes et sondages sociologiques effectués périodiquement.

## b) Questions non résolues

Le Comité consultatif note que des divergences de vues persistent entre les autorités et certaines communautés quant aux résultats du recensement de la population. Le Comité consultatif estime que, pour une application pragmatique et souple des politiques de protection des minorités nationales dans différents domaines, ces résultats devraient être complétés par ceux, mis à jour, des différentes enquêtes démographiques et sociologiques réalisées depuis le recensement

Le Comité consultatif relève également que, dans le cadre des mesures de mise en œuvre du principe de représentation équitable, il est fait largement usage d'informations relatives à l'origine ethnique des personnes, informations qui sont périodiquement recueillies et rendues publiques. Le Comité consultatif trouve qu'il est essentiel de garantir la nature facultative de toute question relative à l'origine ethnique des personnes, ainsi que le respect des normes internationales relatives à l'utilisation et à la protection des données à caractère personnel.

*Recommandation*

Lors de la collecte et de l'utilisation des données relatives à l'origine ethnique des personnes, les autorités devraient veiller au respect du droit de toute personne appartenant à une minorité nationale « de choisir librement d'être traitée ou ne pas être traitée comme telle » inscrit à l'Article 3 de la Convention-cadre, ainsi que des principes contenus 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. Lors de la planification des politiques et de l'allocation des ressources, les données du recensement relatives à la composition ethnique de la population devraient être complétées par d'autres informations, tirées d'études démographiques et sociologiques récentes.

**38. Ukraine**

*Avis adopté le 30 mai 2008*

**Champ d'application personnel de la Convention-cadre**

*Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis, le Comité consultatif a noté que l'Ukraine n'avait pas établi de liste des minorités nationales et que les autorités semblaient considérer que les 130 « nationalités » vivant dans le pays étaient couvertes par la Convention-cadre. Il a également noté que les autorités employaient le terme « groupes ethnographiques (sous-ethniques) du peuple d'Ukraine » pour désigner, entre autres, les Boiks, les Hutsuls et les Ruthènes (Rusyns), sans toutefois indiquer si ces groupes étaient protégés par la Convention-cadre.

D'autre part, le Comité consultatif a souligné que certaines législations ayant trait aux minorités nationales, notamment la loi de 1992 sur les minorités nationales, s'appliquaient uniquement aux citoyens d'Ukraine, situation risquant d'avoir des effets négatifs pour certains groupes (tels que les peuples anciennement déportés).

*Situation actuelle*

a) Évolutions positives

Les autorités ont bien précisé qu'elles considèrent que les personnes appartenant aux 130 « nationalités » identifiées lors du recensement sont protégées par la Convention-cadre. Par principe, le Comité consultatif se réjouit de cette approche inclusive, sous réserve que les groupes concernés jouissent d'une protection effective en tant que minorités nationales.

Le Comité consultatif se félicite que la très grande majorité des personnes appartenant aux minorités nationales, et notamment aux peuples anciennement déportés, soient désormais des citoyens ukrainiens et, par conséquent, que ces personnes bénéficient de tous les droits garantis dans la législation pertinente.

Le Rapport étatique indique que les autorités ont approuvé un programme d'action, valable jusqu'en 2009, destiné à promouvoir la préservation et la renaissance du patrimoine culturel et des traditions nationales des Boiks, des Hutsuls et des Lemks, considérés par les autorités comme des « groupes ethnographiques ».

b) Questions non résolues

Le Comité consultatif note que l'apparition de plus de 130 « nationalités », à l'occasion du recensement de la population et de précédentes classifications, risque d'entretenir une certaine confusion quant à l'acception exacte du terme « nationalité » comme se référant soit à l'origine ethnique, à l'appartenance à une entité géographique nationale ou la citoyenneté. Compte tenu de l'approche inclusive adoptée par les autorités ukrainiennes, selon laquelle tous ces groupes sont protégés par la Convention-cadre, le Comité consultatif attire l'attention sur le fait important que si les groupes concernés sont classés comme minorités nationales, ce n'est pas par hasard mais pour bénéficier d'un réel soutien, notamment par des mesures positives, s'ils manifestent le souhait de préserver, en tant que groupes, les éléments essentiels de leur identité.

Les autorités ont réaffirmé que les groupes ethnographiques ne sont pas distincts de la « nation » ukrainienne et que, par conséquent, les personnes revendiquant leur appartenance à ces groupes ne pouvaient bénéficier d'une protection en vertu de la Convention-cadre. Bien que plus de 10 000 personnes se soient déclarées ruthènes lors du recensement de 2001, les autorités déclarent que leurs allégations sont de nature éminemment politique et, parfois, liées à des revendications séparatistes. Dans ces conditions, le Comité consultatif réaffirme que les autorités doivent tenir compte du droit à l'auto-identification et reconnaître le droit des personnes à exprimer leurs préoccupations de manière pacifique, indépendamment d'avis éventuellement divergents quant à la classification du groupe en question.

La Constitution de l'Ukraine, de même que d'autres dispositions législatives importantes concernant les personnes appartenant à des minorités nationales, continuent à faire référence au terme « citoyens » pour désigner des titulaires de droits et de libertés (voir les commentaires relatifs à l'Article 6, ci-dessous). L'Article 26 de la Constitution prévoit, toutefois, que les étrangers et les apatrides résidant légalement en Ukraine jouissent des mêmes droits et libertés et assument les mêmes obligations que les citoyens ukrainiens. Le Comité consultatif exprime le souhait que l'Article 26 soit régulièrement appliqué en pratique, de sorte que la restriction officielle des droits aux seuls citoyens n'ait pas d'incidence sur la mise en œuvre des principes de la Convention-cadre à l'égard des personnes appartenant à des minorités nationales.

#### *Recommandations*

Le Comité consultatif encourage l'Ukraine à maintenir son approche inclusive pour mettre en application la Convention-cadre, tout en veillant à s'enquérir des besoins exprimés par les minorités nationales concernées. À cet égard, le Comité consultatif déclare que les États parties doivent promouvoir le respect et la compréhension mutuels et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire.

Les autorités doivent développer un dialogue renforcé avec les Ruthènes et autres « groupes ethnographiques (sous-ethniques) », dialogue qui pourrait porter aussi sur des questions relatives à l'application de la Convention-cadre, en vue de mieux prendre en compte les besoins culturels et autres de ces personnes.

Le Comité consultatif encourage les autorités à refléter leur approche inclusive à l'égard du champ d'application de la Convention-cadre dans toute nouvelle législation sur les minorités nationales. Dans leurs travaux législatifs en cours, les autorités sont également invitées à réexaminer la restriction systématique des droits et libertés au bénéfice des seuls citoyens.

### **Collecte de données et auto-identification**

#### *Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis, le Comité consultatif a noté que le questionnaire qui a servi de base au recensement de 2001 comportait une question obligatoire sur « la nationalité ou l'origine ethnique » des personnes, et rappelé que la réponse à ce type de question doit être facultatif. Il a également observé que les relations entre les identités roumaine et moldave avaient fait l'objet de longs débats, soulignant la nécessité d'aborder cette question dans le total respect des principes énoncés à l'Article 3 de la Convention-cadre.

Le Comité consultatif a exprimé une vive préoccupation quant au fait que les forces de l'ordre recueillaient des informations sur l'appartenance ethnique des personnes sans base légale claire ni consentement des personnes concernées.

#### *Situation actuelle*

##### a) Évolutions positives

La population a fait l'objet d'un recensement général en décembre 2001 et, depuis, les résultats ont été rendus publics. D'après les résultats du recensement, outre la grande majorité de Russes ethniques, 14 % d'Ukrainiens ethniques ont indiqué que leur langue maternelle était le russe, ainsi qu'une grande partie des personnes appartenant à plusieurs minorités nationales. Parmi certains Russes ethniques d'Ukraine, il y a une certaine réticence à accepter de se voir appliquer l'expression « minorité nationale » et les Tatars de Crimée se perçoivent essentiellement comme un « peuple autochtone », mais le Comité consultatif note que cela n'a pas eu d'effets négatifs sur les résultats du recensement. Indépendamment de la discussion autour du statut des Tatars de Crimée, le Comité consultatif rappelle que ceux-ci sont en droit de réclamer la protection des droits qui leur sont garantis par la Convention-cadre. Les autorités doivent cependant tenir compte de ces facteurs lorsqu'elles prennent des mesures pour mettre en œuvre la Convention-cadre, notamment là où sont en jeu des droits linguistiques : en Ukraine, en effet, il est clair que toute mesure concernant la langue russe a des répercussions qui dépassent la protection de la langue de la minorité nationale russe.

Le Comité consultatif note que le prochain recensement de population, prévu en 2011, devrait comporter une question ouverte sur l'origine nationale/ethnique, ainsi qu'une question sur la langue maternelle, bien que la formulation de celle-ci devrait être différente du dernier recensement (voir les commentaires figurant aux paragraphes 49, 52 et 53). Le Comité consultatif est heureux de constater que la Commission d'État sur les statistiques envisage d'étendre la liste des langues minoritaires dans lesquelles les formulaires de recensement seront traduits, en particulier dans les zones rurales où, parfois, la population locale connaît mal l'ukrainien. Autre fait positif : pour les recensements, la Commission d'État sur les statistiques a l'intention de recruter des énumérateurs maîtrisant bien les langues minoritaires dans les régions à forte proportion de personnes appartenant à des minorités nationales.

#### b) Questions non résolues

Le Comité consultatif a été informé que la pratique consistant à collecter des « statistiques opérationnelles » sur des actes criminels associés à certaines minorités nationales n'avait pas totalement cessé, notamment dans le cas des Roms qui, sans base légale claire ni consentement de leur part, continueraient d'être fichés (avec prise d'empreintes digitales) dans des bases de données de suspects. À plusieurs reprises, les autorités ont tenu à rappeler qu'aucune donnée personnelle à caractère ethnique n'était recueillie par les forces de l'ordre ni autres autorités sans le consentement des personnes concernées.

Le Comité consultatif note qu'en Ukraine, la relation entre les identités roumaine et moldave continue de faire l'objet d'une certaine controverse, y compris des désaccords parmi des représentants de ces deux minorités — controverse peut-être plus forte dans certaines régions que dans d'autres. Dans l'*oblast* de Tchernivtsy, cependant, les informations communiquées au Comité consultatif semblent indiquer qu'aucune pression n'a été exercée au niveau local pour inciter les personnes concernées à s'affilier à l'une ou l'autre des minorités durant le recensement de 2001. De leur côté, les autorités centrales n'ont cessé de souligner qu'elles veillent à ne marquer strictement aucune préférence pour l'une ou l'autre revendication identitaire, y compris dans le cadre du recensement.

Sauf quelques exceptions notables, les chiffres du recensement indiquent un net déclin, depuis le précédent recensement (1989), du nombre de personnes se déclarant d'une origine ethnique autre que la majorité. Même si cette baisse trouve diverses justifications, il est important que les autorités s'efforcent de mieux apprécier l'évolution des tendances démographiques et autres concernant le nombre des personnes appartenant à des minorités nationales, notamment au niveau régional. À cet égard, la préparation du recensement de 2011 est primordiale et certaines enquêtes réalisées par la Commission d'État sur les statistiques pourraient être très utiles, à condition qu'elles comportent des questions liées à l'appartenance nationale/ethnique et linguistique et qu'elles respectent les

principes de protection des données, notamment s'agissant de la confidentialité des informations fournies par les personnes interrogées. À ce jour, toutefois, les enquêtes ordinaires ciblées réalisées ne comportaient pas ce type de questions. Par ailleurs, des données statistiques supplémentaires sur les personnes appartenant à des minorités nationales seraient très appréciées des représentants de minorités nationales qui, dans ce domaine, soulignent le manque d'informations précises depuis la suppression de l'identité ethnique dans les documents personnels.

Une nouvelle loi sur le recensement doit être adoptée dans un avenir proche. Elle devrait, entre autres, déterminer les questions posées ainsi que les modalités concernant l'organisation du recensement de 2011. Tout en se réjouissant de l'engagement des autorités à suivre les principes et les Recommandations émanant d'EUROSTAT et des Nations Unies en matière de recensement des populations et des ménages, le Comité consultatif craint que la question concernant « la nationalité/l'origine ethnique » des individus ne soit obligatoire. Aussi rappelle-t-il que ce type de question doit être facultatif pour être entièrement conforme à l'Article 3 de la Convention-cadre et aux principes d'auto-identification volontaire. Aucune question sur la religion n'est actuellement prévue dans le recensement de 2011, bien que les réponses à ce type de question pourraient fournir des informations utiles en ce qui concerne l'appartenance à des minorités nationales.

Durant sa visite en Ukraine, le Comité consultatif a appris que certaines autorités locales continuent de demander aux personnes qui changent de domicile de remplir certains formulaires administratifs mentionnant leur appartenance ethnique, sans préciser aux personnes concernées que ces données sont facultatives.

#### *Recommandations*

L'Ukraine doit veiller à éliminer la pratique consistant à collecter des « statistiques opérationnelles » concernant des actes criminels liés à des minorités nationales spécifiques.

Le Comité consultatif encourage les autorités à mener des campagnes de sensibilisation en amont du recensement de population de 2011, afin de garantir aux personnes appartenant à des minorités nationales un choix libre et informé quant à la déclaration de leur identité ethnique.

Durant la phase préparatoire du recensement, des représentants des minorités devraient être consultés sur les questions concernant l'origine ethnique/nationale, la langue et, peut-être, la religion, et toute question de ce type doit être facultative et ouverte. Par ailleurs, le Comité consultatif invite les autorités à traduire le questionnaire de recensement dans les langues minoritaires et à recruter des énumérateurs possédant la connaissance nécessaire de ces langues.

Les enquêtes comportant des questions liées à l'appartenance nationale/ethnique ou linguistique devraient être menées dans le total respect des principes de protection des données, notamment en ce qui concerne la confidentialité et le consentement préalable des personnes interrogées. L'Ukraine devrait veiller à ce qu'aucune donnée à caractère ethnique portant sur certaines minorités nationales ne soit collectée par les forces de l'ordre sans garanties légales appropriées et sans respecter l'identification volontaire par les personnes concernées.

L'Ukraine devrait assurer que rien n'est fait pour essayer d'indiquer une préférence pour l'une ou l'autre identité aux personnes déclarant leur appartenance à la minorité moldave ou à la minorité roumaine. L'Ukraine devrait continuer à reconnaître sur un pied d'égalité les deux identités concernées.

### **Cadre législatif protégeant les minorités nationales**

#### *Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis, le Comité consultatif a souligné que l'actuelle législation relative aux minorités nationales contenait certaines restrictions, précisant qu'il était prévu d'adopter de nouvelles dispositions législatives, notamment sur les langues.

*Situation actuelle*

a) Évolutions positives

Le Comité consultatif se félicite que, en vertu du décret présidentiel 39/2006 du 20 janvier 2006 portant sur le Plan d'action pour la mise en œuvre des obligations de l'Ukraine en sa qualité de membre du Conseil de l'Europe, la nécessité d'aligner la législation nationale sur les instruments juridiques internationaux applicables, notamment sur la Convention-cadre, ait été expressément reconnue. Le Rapport étatique a également exprimé un engagement à prendre en compte les constats du premier cycle de suivi et les Recommandations émises par la Commission de Venise lors de l'adaptation de la législation nationale aux normes internationales applicables.

En avril 2006, le ministère de la Justice a mis en place un groupe de travail chargé d'élaborer un projet de concept pour une politique ethnique nationale, avec la participation d'experts et de représentants d'associations de minorités nationales. En mars 2008, ce projet de concept a été transmis au Cabinet des ministres en vue de son adoption, puis de sa soumission au Parlement. Après l'adoption du projet de concept pour une politique ethnique nationale, le Gouvernement devrait soumettre au Parlement des amendements à la loi de 1992 sur les minorités nationales pour examen et adoption. Le projet de concept contient un certain nombre de principes clés qui pourraient aider les minorités nationales à préserver et à cultiver leur identité, ainsi que stimuler le dialogue interethnique et promouvoir le respect mutuel entre toutes les composantes de la population d'Ukraine.

L'Article 6 du projet de concept réaffirme, en particulier, le droit d'utiliser des langues minoritaires en privé et en public, y compris dans les relations avec les autorités, ce qui est un point positif. Reste que ce droit n'est pas inconditionnel : il n'est applicable qu'à condition de ne pas nuire à l'emploi et au développement de la langue nationale. Toujours dans ce domaine, une disposition prévoit de confier la coordination de la politique nationale à une autorité, laquelle reste à déterminer. D'autre part, le projet de concept fournit des informations sur les moyens et les fonds qui devraient permettre la mise en application de cette politique nationale. Enfin, selon une disposition spécialement consacrée aux droits des peuples anciennement déportés, l'engagement est pris de concevoir des programmes spécifiques pour faciliter l'insertion socioéconomique de ces peuples.

Le Comité consultatif a également été informé de tentatives de développement d'une politique sur la langue d'Etat, notamment par la Présidence (voir les commentaires relatifs à l'Article 10, ci-dessous). Dans ce contexte, le Comité consultatif souhaite rappeler qu'il est pleinement conscient des circonstances historiques et autres particulières à l'Ukraine qui ont abouti à un déclin dramatique de l'utilisation de la langue ukrainienne avant l'indépendance du pays. Le rôle de la langue ukrainienne dans le développement de l'identité nationale ukrainienne est, dès lors, particulièrement important dans l'Ukraine d'aujourd'hui. Dans le même temps, il est nécessaire de mettre en balance cet objectif avec la nécessité de préserver l'identité des personnes appartenant aux minorités nationales.

b) Questions non résolues

Il est urgent de mettre à jour et de finaliser le cadre juridique et institutionnel concernant la protection des minorités nationales. En effet, il est obsolète, il manque de cohérence et il contient un certain nombre de lacunes. Plusieurs lois importantes, telles que la loi de 1992 sur les minorités nationales et la loi de 1989 sur les langues, ne sont plus adaptées à la réalité actuelle de l'Ukraine. L'interrelation entre ces deux lois manque de clarté et, sur ce point, le Comité consultatif a déjà

relevé un certain nombre de lacunes dans le premier cycle de suivi (voir les commentaires relatifs à l'Article 10, ci-dessous). En outre, la validité de certaines dispositions fait l'objet de points de vue contradictoires, ce qui ajoute à l'actuelle insécurité juridique. Il subsiste une certaine confusion au sujet de l'expression « peuples autochtones » mentionnée à l'Article 11 de la Constitution, expression qui n'est ni définie ni ne fait l'objet d'une réglementation de détail.

Malgré la nécessité généralement admise de réviser l'ensemble du cadre juridique pour l'aligner sur les instruments internationaux applicables, les réformes voulues se font attendre depuis plusieurs années et, entre-temps, un certain nombre de projets de loi ont été soumis au Parlement, notamment sur des questions linguistiques. L'incertitude qui en résulte quant à l'orientation de la législation et de la politique à venir permet difficilement, notamment aux minorités nationales, de se faire une idée précise des grands principes qui sous-tendront ces réformes.

Le Comité consultatif trouve particulièrement frappant que les efforts déployés pour promouvoir et encourager l'utilisation de la langue d'Etat dans tous les secteurs de la vie publique — notamment en développant un concept pour la langue d'Etat et en créant un organe national central responsable de la politique linguistique nationale — ne semblent pas avoir été bien coordonnés avec l'élaboration du projet de concept pour une politique ethnique nationale. L'Article 6 du projet de concept pour une politique ethnique nationale, qui répertorie les principaux éléments de la politique ethno-nationale à mettre en place par l'Etat, pourrait fournir une base utile pour encourager un débat public en vue de trouver un juste équilibre entre la promotion de la langue d'Etat et le droit d'utiliser les langues minoritaires en privé et en public. Le Comité consultatif croit comprendre qu'un débat public plus large doit être lancé sur cette question cruciale, notamment dès que le Parlement examinera le projet de concept. Entre-temps, des secteurs tels que l'éducation et les médias ont fait l'objet de réformes isolées, sans coordination avec l'élaboration du projet de concept et avec la réforme de la loi sur les minorités nationales (voir les commentaires relatifs aux articles 9 et 10 ci-dessous). Le Comité consultatif estime que l'incapacité à mener des réformes sectorielles dans le cadre d'une stratégie globale concertée peut être source de confusion et d'un manque d'adhésion de la part des personnes concernées.

#### *Recommandations*

Les autorités ukrainiennes devraient accepter la Recommandation de l'Ombudsman et faciliter un débat public plus large sur le projet de concept pour une politique ethnique nationale, en étroite coopération avec des représentants des minorités nationales.

Des réformes législatives concernant, en particulier, la loi sur les minorités nationales et la loi sur les langues, devraient être mises en place de manière cohérente, sans faire reculer le niveau de protection existant et dans le total respect des normes internationales applicables. Dans cette perspective, il convient de trouver un juste équilibre entre, d'une part, l'intention légitime de promouvoir l'utilisation de la langue nationale dans divers secteurs de la vie publique et, d'autre part, la nécessité de permettre l'utilisation des langues minoritaires en privé et en public, ainsi que le prévoit la Convention-cadre.

### **39. Royaume-Uni**

*Avis adopté le 6 juin 2007*

#### **Champ d'application**

##### *Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis, le Comité consultatif a salué l'approche adoptée par le Royaume-Uni du champ d'application de la Convention-cadre, qui a permis à un vaste éventail de groupes - y compris des communautés ethniques minoritaires, les Ecossais, Irlandais et Gallois, les Sikhs, Juifs,

Roms/Tsiganes et Gens du voyage irlandais - de bénéficier d'une protection au titre de la Convention. Cette situation fait suite à la décision du Royaume-Uni de fonder son premier Rapport étatique sur la définition du « groupe racial » tel qu'elle est énoncée dans la Loi sur les relations raciales de 1976, en l'occurrence « un groupe de personnes défini par la couleur, la race, la nationalité (y compris la citoyenneté) ou l'origine ethnique ou nationale ». Le Comité consultatif a également constaté 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.

Parallèlement, le Comité consultatif a noté que certains groupes ne sont pas (ou pas encore) considérés comme des « groupes raciaux », dont les Musulmans et d'autres groupes religieux (bien que ces derniers soient souvent également membres de communautés ethniques minoritaires couvertes par la Convention-cadre), ainsi que les Cornouaillais. C'est pourquoi le Comité consultatif a estimé qu'il était possible d'étendre la protection de la Convention-cadre à d'autres groupes et a appelé les autorités à examiner cette question en consultation avec les personnes concernées.

#### *Situation actuelle*

##### a) Évolutions positives

Le gouvernement du Royaume-Uni a donné suite aux observations de plusieurs organisations et de personnalités cornouaillaises en invitant les personnes concernées à participer aux consultations menées avant la préparation du deuxième Rapport étatique.

Le Comité consultatif salue l'approche pragmatique adoptée par l'exécutif écossais, qui identifie, tant dans ses politiques qu'en relation avec la Convention-cadre, les Tsiganes/Gens du voyage comme un groupe minoritaire présentant des besoins spécifiques et nécessitant une protection. Cette position va à l'encontre des tribunaux écossais qui, contrairement à leurs homologues anglais et gallois, n'ont pas retenu les Tsiganes/Gens du voyage écossais en tant que « groupe racial » aux termes de la Loi sur les relations raciales de 1976.

Le Comité consultatif note que depuis le premier cycle de suivi, le gouvernement a étendu d'autres formes de protection aux Musulmans, Cornouaillais et aux Tsiganes/Gens du voyage écossais en dépit de leur non-reconnaissance en tant que groupes raciaux. Dans le cas des Cornouaillais, en 2002, le Royaume-Uni a reconnu la langue cornouaillaise au titre de la Partie II de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Les mesures de protection prises à l'égard des Musulmans (et d'autres groupes religieux) en Grande-Bretagne et des Tsiganes/Gens du voyage en Écosse sont décrites dans les Articles 4 et 5 ci-dessous.

##### b) Questions non résolues

Le gouvernement du Royaume-Uni reste sur sa position et limite le champ d'application de la Convention-cadre à la protection des « groupes raciaux » tels que définis dans la Loi sur les relations raciales de 1976, soumise à interprétation des tribunaux. Le Comité consultatif note que divers milieux du Royaume-Uni, notamment la Commission pour l'égalité raciale, ont lancé des appels au gouvernement, lui demandant d'adopter une approche plus large pour déterminer quels groupes entrent dans le champ d'application de la Convention-cadre. Le Comité consultatif considère que si le critère de « groupe racial », tel qu'interprété par les tribunaux, a permis à un grand nombre de groupes de bénéficier de la protection de la Convention-cadre, une application trop stricte de ce critère, sans que d'autres considérations soient prises en compte, est susceptible d'exclure du champ d'application de la Convention-cadre des groupes réclamant à juste titre d'y être inclus.

Dans cette perspective, la non-inclusion formelle des Tsiganes/Gens du voyage écossais semble particulièrement problématique, d'autant que les Tsiganes et les Gens du voyage vivant en Angleterre et au Pays de Galles ont été considérés comme un « groupe racial » au sens de la Loi sur

les relations raciales de 1976 et entrent ainsi dans le champ d'application de la Convention-cadre. Selon les informations reçues par le Comité consultatif, les Tsiganes/Gens du voyage écossais ont tenté, en vain, de porter devant les tribunaux des affaires de discrimination fondée sur leur ethnicité. La Commission pour l'égalité des chances du Parlement écossais a répondu à cette situation en demandant au gouvernement du Royaume-Uni d'amender la Loi sur les relations raciales de 1976 pour inclure expressément les communautés écossaises de Tsiganes/Gens du voyage au sens de « groupe racial ».

Le Comité consultatif note que le gouvernement du Royaume-Uni a rejeté les observations des organisations et des personnalités cornouaillaises concernant l'éventuelle inclusion des Cornouaillais dans le champ d'application de la Convention-cadre. Ces doléances, fondées sur des informations relatives à l'identité celte et l'histoire, la langue et la culture spécifiques des Cornouaillais, ont grossi au fil des ans pour aboutir récemment à une demande de révision juridique de la non-inclusion, par le gouvernement, du Cornouaillais dans le deuxième Rapport étatique. Le Comité consultatif estime que le critère de « groupe racial », qui suppose une décision du tribunal pour déterminer les responsabilités dans une plainte pour discrimination raciale, est trop rigide pour la situation des Cornouaillais, dont « l'identité spécifique et différenciée » est reconnue par le gouvernement du Royaume-Uni dans son deuxième Rapport étatique.

Les représentants des Musulmans vivant au Royaume-Uni ont également demandé la reconnaissance et la protection des Musulmans en tant que groupe minoritaire en vertu de la Convention-cadre. Le Comité consultatif note que les Musulmans du Royaume-Uni, généralement membres de communautés ethniques minoritaires, sont dans la pratique déjà largement couverts par la Convention-cadre. Néanmoins, certains Musulmans sont des Britanniques convertis à l'Islam et ne bénéficient donc pas de la protection de la Convention-cadre. Beaucoup de Musulmans considèrent par ailleurs que leur inclusion devrait reposer sur leur identité religieuse plutôt qu'ethnique. Le Comité consultatif note, dans ce contexte, que certains membres du Parlement du Royaume-Uni, ainsi que la Commission pour l'égalité raciale, se sont interrogés sur les justifications de l'interprétation limitant le champ de la Convention-cadre à la protection des « groupes raciaux », menant ainsi à l'exclusion des Musulmans britanniques, par exemple, mais pas des Juifs ou des Sikhs.

#### *Recommandations*

Le gouvernement devrait envisager de compléter son critère actuel, basé sur la reconnaissance en tant que « groupe racial » dans la jurisprudence, par des critères additionnels, afin de garantir l'application équitable et cohérente de la Convention-cadre. Ceci concerne tout particulièrement les Tsiganes/Gens du voyage écossais dont l'exclusion formelle du champ d'application de la Convention-cadre semble problématique, notamment au vu de l'inclusion des Tsiganes et Gens du voyage vivant en Angleterre et au Pays de Galles.

Le Comité consultatif encourage le gouvernement à étudier également cette question pour les Cornouaillais, dont les demandes de reconnaissance au titre de la Convention-cadre méritent un examen plus approfondi, en consultation avec les personnes concernées.

Le Comité consultatif encourage le gouvernement à engager des consultations avec des représentants de la population musulmane afin de répondre à leurs préoccupations concernant le champ d'application de la Convention-cadre.

### **Rubriques de recensement**

#### *Constats du premier cycle*

Dans son premier Avis, le Comité consultatif a noté que les personnes appartenant à certains groupes (dont les Gallois, Cornouaillais, Écossais d'Ulster et Roms/Tsiganes) regrettaient de ne pas

avoir eu la possibilité de déclarer leur appartenance à un groupe spécifique lors du recensement de 2001, même s'il était possible de signaler l'appartenance à un « autre groupe » dans certaines rubriques du recensement. Le Comité consultatif a appelé les autorités à clarifier, lors des futurs recensements, les possibilités de déclaration d'appartenance à d'autres groupes spécifiques.

#### *Situation actuelle*

##### a) Évolutions positives

Le Comité consultatif est satisfait de relever que les questions d'identité ethnique à inclure dans le recensement de 2011 sont actuellement à l'étude et font l'objet de consultations de l'ensemble des administrations du Royaume-Uni. Il faut saluer le caractère très large de ces consultations, incluant des réunions avec les représentants des communautés ethniques minoritaires, ainsi que des organisations et des personnalités cornouaillaises, au vu de l'importance des rubriques de recensement dans la collecte de données mais aussi dans les mécanismes de contrôle employés par les autorités publiques pour satisfaire à leurs obligations au titre de la Loi modifiée de 2000 sur les relations raciales (voir commentaires relatifs à l'Article 4 ci-dessous).

Le Comité consultatif constate que des questions tests pour le recensement ont été préparées et que des pilotes sont organisés dans diverses régions du pays. Le Comité consultatif salue le fait que dans chaque juridiction les questions tests incluent une rubrique spécifique prédéfinie pour les Tsiganes et les Gens du voyage. Il s'agit à l'évidence d'une amélioration par rapport aux recensements de 2001, où seule l'Irlande du Nord avait introduit une rubrique spécifique pour les Gens du voyage.

Le Comité consultatif constate également que les administrations respectives examinent l'inclusion dans le recensement de 2011 d'une question générale concernant la maîtrise des langues, alors que lors du recensement de 2001 n'était proposée qu'une option de maîtrise du gaélique (pour les personnes interrogées en Écosse), du gallois (pour les personnes interrogées au Pays de Galles), et de l'irlandais (pour les personnes interrogées en Irlande du Nord). Le Comité consultatif estime que cette question générale permettra de recueillir des informations fort utiles pour répondre aux besoins linguistiques des minorités.

##### b) Questions non résolues

Le Comité consultatif prend note des préoccupations exprimées concernant le fait que les rubriques proposées pour le recensement de 2011 ne permettraient pas de déterminer le nombre des personnes appartenant à certaines communautés ethniques minoritaires, y compris le nombre croissant de nouveaux migrants. Certaines autorités locales se disent inquiètes du fait que les estimations inexactes des effectifs de ces communautés ethniques minoritaires non-visibles ont eu pour conséquence une insuffisance des financements centraux, ne permettant pas de répondre aux demandes de services. La non prise en compte de ces communautés dans le recensement peut également contribuer à la tendance rapportée de certaines autorités publiques à ne considérer les « relations raciales » qu'en référence aux minorités « visibles » et établies, et non aux nouveaux migrants, souvent « blancs ».

Le Comité consultatif relève également que des organisations et des personnalités cornouaillaises ont critiqué la décision de ne pas inclure une case à cocher spéciale pour le cornouaillais dans les questions tests du recensement, ce qui, à leur avis, empêche le gouvernement de recueillir des données précises sur le poids de l'identité cornouaillaise.

#### *Recommandations*

Les autorités devraient poursuivre leur approche inclusive également dans les phases ultérieures de la révision du recensement, engagée dans chaque juridiction du Royaume-Uni.

Tout en reconnaissant les limites en termes de capacité et de volume du traitement des informations dans le cadre d'un recensement, les autorités sont encouragées à identifier des moyens pour augmenter la portée et la précision des données disponibles sur les communautés ethniques minoritaires non-visibles, au besoin par un mécanisme autre qu'un recensement, et à examiner les propositions d'autres groupes, y compris les Cornouaillais.

Des efforts sont nécessaires pour sensibiliser les autorités publiques à l'importance de la promotion de bonnes relations interraciales pour les communautés de nouveaux migrants.

### **Principe de libre auto-identification**

#### *Situation actuelle*

Le Comité consultatif prend note des obligations imposées aux employeurs par la législation pour l'égalité en matière d'emploi d'Irlande du Nord en ce qui concerne le suivi de la main d'œuvre (voir également les commentaires relatifs à l'Article 4 ci-dessous). En vertu de cette législation, il est demandé aux employeurs de soumettre annuellement un rapport de suivi contenant des informations détaillées sur l'origine communautaire de leurs salariés, stagiaires et candidats, en l'occurrence leur appartenance à la communauté protestante ou catholique romaine d'Irlande du Nord. Bien que la principale méthode de collecte de données repose sur l'auto-identification libre de tous les employés, stagiaires ou candidats, si ces derniers ne répondent pas à une question directe sur la communauté dont ils sont issus, les employeurs sont invités à procéder eux-mêmes à l'identification à partir des informations écrites fournies par la personne concernée. Les personnes appartenant à des groupes ethniques minoritaires sont également soumises à ce suivi et ont la possibilité d'indiquer qu'elles ne sont pas membres de l'une des deux communautés précitées.

Le Comité consultatif note que les informations recueillies en vertu de la législation pour l'égalité en matière d'emploi restent anonymes et ne peuvent servir qu'à des fins statistiques, pour déterminer si les membres de chaque communauté jouissent d'une participation équitable à l'emploi et, à défaut, identifier les mesures complémentaires susceptibles d'être adoptées pour assurer cette égalité. Le Comité consultatif rappelle au gouvernement que les restrictions au droit à la libre auto-identification des personnes appartenant aux minorités nationales sont contraires à l'Article 3 de la Convention-cadre. Néanmoins, le Comité consultatif considère que dans le contexte spécifique de l'Irlande du Nord, et en cette période précise, la détermination par les employeurs de l'origine communautaire de leurs salariés, stagiaires et candidats peut s'avérer pertinente pour garantir l'égalité en matière d'emploi des groupes sous-représentés.

#### *Recommandations*

Le gouvernement devrait réviser régulièrement l'autorisation accordée aux employeurs en Irlande du Nord de déterminer eux-mêmes l'origine communautaire des salariés, stagiaires et candidats, lorsque ces derniers ne communiquent pas ces informations, afin d'en vérifier la pertinence au regard de l'objectif d'atteindre une véritable égalité dans le domaine de l'emploi.