

Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales



**Douzième rapport d'activités
couvrant la période
du 1^{er} juin 2018
au 31 mai 2020**

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

**Douzième rapport d'activités
couvrant la période
du 1^{er} juin 2018
au 31 mai 2020**

Édition anglaise :
*Framework Convention for the Protection of
National Minorities – Twelfth activity report
covering the period 1 June 2018-31 May 2020*

*Les vues exprimées dans cet ouvrage
sont de la responsabilité des auteurs
et ne reflètent pas nécessairement la
ligne officielle du Conseil de l'Europe.*

Toute demande de reproduction ou
de traduction de tout ou d'une partie
de ce document doit être adressée à la
Direction de la communication (F-67075
Strasbourg ou publishing@coe.int).

Toute autre correspondance relative
à ce document doit être adressée au
Secrétariat de la Convention-cadre pour
la protection des minorités nationales :

minorities.fcnm@coe.int
www.coe.int/minorities

Photos: Conseil de l'Europe
Couverture et mise en page :
Service de la production des documents et
publications (SPDP), Conseil de l'Europe
Cette publication n'a pas fait l'objet d'une
relecture typographique et grammaticale
de l'Unité éditoriale du SPDP.

© Conseil de l'Europe, septembre 2020
Imprimé dans les ateliers du
Conseil de l'Europe

Table des matières

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT DU COMITÉ CONSULTATIF DE LA CONVENTION-CADRE POUR LA PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES	5
INTRODUCTION	7
TENDANCES ET ENJEUX DE LA PROTECTION DES MINORITÉS EN EUROPE	11
Les droits des minorités sont un élément essentiel de la démocratie	12
Les facteurs favorables et défavorables à une société véritablement démocratique	12
La participation effective, élément clé des sociétés inclusives	14
Conclusion	16
ACTIVITÉS DE SUIVI PAR PAYS DU COMITÉ CONSULTATIF	19
Rapports étatiques périodiques	20
Visites dans les pays	21
Avis par pays	22
Résolutions du Comité des Ministres	23
Le Comité consultatif	24
TRANSPARENCE DU PROCESSUS ET DIALOGUE	27
Publicité des avis du Comité consultatif	27
Activités de suivi	28
Quatrième cycle de suivi	28
Sensibilisation par l'intermédiaire des médias	29
AUTRES ACTIVITÉS	31
COOPÉRATION AVEC D'AUTRES ORGANISMES	33
Activités de coopération au sein du Conseil de l'Europe	33
Coopération avec d'autres institutions internationales	34
Coopération avec la société civile	34
ANNEXE 1	35
Signatures et ratifications de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STCE n° 157)	35
ANNEXE 2	37
Champ d'application géographique de la Convention-cadre	37
ANNEXE 3	39
Composition du Comité consultatif entre le 1 ^{er} juin 2018 et le 31 mai 2020	39
ANNEXE 4	41
Cycle de suivi de la Convention-cadre	41
ANNEXE 5	43
Participation à des manifestations liées à la protection des droits des minorités (1 ^{er} juin 2018 – 31 mai 2020)	43



*Bureau du Comité consultatif – 2018-2020 – Président Besarion Bokhashvili avec
la Première Vice-Présidente Edita Žiobienė (à droite) et la Deuxième Vice-Présidente Marie B. Hagsgård*

Avant-propos du Président du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

La période de deux ans qui vient de s'achever a été marquée par des avancées notables pour le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (le Comité consultatif). La réforme adoptée en décembre 2019 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe permet au Comité consultatif d'accomplir sa mission de façon plus efficace et avec diligence. En application de la Résolution CM/Res(2019)49 du Comité des Ministres, le Comité consultatif peut avoir un dialogue confidentiel avec les États parties, grâce auquel les avis qu'il adopte sont plus exhaustifs, exacts et précis. La réforme s'étant également attaquée au problème persistant du retard dans la publication des avis, le délai de publication est désormais plus court.

La réforme visait à donner davantage de moyens au Comité consultatif pour qu'il puisse dûment conseiller les États parties en ce qui concerne les besoins des personnes appartenant à des minorités nationales et les obstacles qu'elles rencontrent actuellement. Il était plus que temps, surtout maintenant que le monde affronte des difficultés sans précédent dues à la Covid-19 qui a aggravé la vulnérabilité des minorités nationales. Les dispositions de la Convention-cadre et les normes élaborées par le Comité consultatif en la matière, ainsi que d'autres normes du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et la non-discrimination, doivent être considérées par les États membres comme autant d'orientations sur la façon de surmonter tout une série de problèmes survenant pendant et après la crise de la covid-19.

Nul n'a l'illusion que ce sera chose aisée. Face à la hausse de la xénophobie, de l'antisémitisme, de l'islamophobie et de l'antitsiganisme, qui atteignent des niveaux alarmants selon le récent rapport de la Commissaire aux droits de l'homme Dunja Mijatović, il faudrait en faire nettement plus pour protéger et promouvoir les principes d'égalité et de diversité, et pour aider les personnes ciblées à affirmer leur identité ethnique, linguistique, culturelle et religieuse. Tout comme les pères fondateurs de la Convention-cadre, nous croyons fermement qu'il est indispensable de protéger et de respecter les droits des personnes appartenant aux minorités nationales pour

garantir la démocratie, la paix et la sécurité. Je tiens à souligner que les organisations multilatérales de défense des droits de l'homme telles que le Conseil de l'Europe offrent un précieux forum d'échanges à cet égard, et appeler tous les États membres et les États parties à la Convention-cadre à veiller ensemble à la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales en Europe.

Fort de cet objectif, le Comité consultatif a fait tout son possible au cours des deux années écoulées pour aider les États parties à mettre en application les dispositions de la Convention. Dans un certain nombre d'avis, il a salué les initiatives législatives et pratiques positives que les pouvoirs publics ont mises en œuvre. Toutefois, les problèmes profonds que sont la ségrégation, l'exclusion et la discrimination restent fortement d'actualité dans toute l'Europe. Les États échouent encore fréquemment à bâtir des sociétés inclusives et considèrent à tort les minorités comme une menace pour leur sécurité plutôt que comme un atout. La route est encore longue pour éradiquer ce problème grave mais, au nom de toute l'équipe du Comité consultatif, je tiens à répéter que seule une société inclusive, dans laquelle la participation réelle des minorités nationales est assurée dans les processus décisionnels et les différents domaines de la vie sociale, sera une garantie de stabilité et de coexistence pacifique.

Besarion Bokhashvili

Président du Comité consultatif (2018-2020)

Introduction

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, ouverte à la signature il y a 25 ans, en février 1995, demeure le traité le plus complet consacré à la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales. Les États parties à la Convention-cadre ont l'obligation juridique de protéger et de promouvoir les droits des personnes appartenant à une minorité nationale dans tous les domaines de la vie économique, sociale, politique et culturelle. Le Comité consultatif de la Convention-cadre est à l'origine d'une jurisprudence étendue sur la mise en œuvre des droits des minorités dans tous ces domaines; il poursuit son travail avec chaque nouvel avis et a entamé son cinquième cycle.

Trente-neuf États sont parties à la Convention-cadre et un accord spécial sur le suivi de la Convention au Kosovo* a été signé avec la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo* (MINUK) en 2004. Quatre États membres du Conseil de l'Europe n'ont pas signé ce texte et quatre l'ont signé mais ne l'ont pas encore ratifié¹. Les autorités belges ont envoyé un signal positif en vue d'une éventuelle ratification de la Convention-cadre par la Belgique lorsqu'elles ont organisé à Bruxelles, le 14 mars 2019, une réunion d'experts sur ce thème. À cet égard, le Comité consultatif salue les inlassables efforts déployés par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) en faveur de la ratification de la Convention-cadre par les huit pays membres du Conseil de l'Europe qui ne l'ont toujours pas ratifiée².

* Toute référence au Kosovo dans le présent texte, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.

1. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adoptée par le Conseil de l'Europe en novembre 1994, a été ouverte à la signature en 1995 et est entrée en vigueur en 1998. Elle a été ratifiée par l'Albanie, l'Allemagne, l'Arménie, l'Autriche, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, Chypre, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Fédération de Russie, la Finlande, la Géorgie, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, le Liechtenstein, la Lituanie, la Macédoine du Nord, Malte, le Monténégro, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République de Moldova, la République slovaque, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, Saint-Marin, la Serbie, la Slovénie, la Suède, la Suisse et l'Ukraine. Quatre États membres du Conseil de l'Europe – la Belgique, la Grèce, l'Islande et le Luxembourg – l'ont également signée mais pas encore ratifiée. L'Andorre, la France, Monaco et la Turquie n'ont pas signé la Convention-cadre.
2. Voir la Résolution 2262(2019) « Promouvoir les droits des personnes appartenant aux minorités nationales », adoptée en janvier 2019.

La mise en œuvre de la Convention-cadre est suivie par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, assisté en cela par le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (le Comité consultatif), qui est un organe indépendant et impartial composé d'experts. La procédure de suivi comprend plusieurs étapes: la transmission du rapport étatique par les autorités concernées, une visite dans le pays, l'adoption d'un avis par le Comité consultatif – depuis 2020 cette étape peut être précédée, sur demande, d'un dialogue confidentiel entre l'État concerné et le Comité consultatif –, la publication de l'avis et l'adoption par le Comité des Ministres d'une résolution contenant les recommandations faites à l'État en question. Créé en 1998 et composé de 18 experts indépendants nommés par le Comité des Ministres, le Comité consultatif a pour mission spécifique de veiller à ce que les droits consacrés par la Convention-cadre dans les différents domaines intéressant les personnes qui appartiennent à des minorités nationales soient mis en œuvre de manière adéquate par tous les États parties.

Le douzième rapport d'activité ici présenté donne un aperçu des faits nouveaux concernant la Convention-cadre, ainsi que des travaux menés par le Comité consultatif entre le 1^{er} juin 2018 et le 31 mai 2020. Il offre aussi l'occasion de réfléchir aux grandes tendances et aux enjeux de la protection des minorités dans l'Europe d'aujourd'hui. Tous les documents et informations concernant la période de deux ans couverte par le présent rapport figurent sur le site www.coe.int/minorities.

La période 2018-2020 a été marquée par des changements importants dans le fonctionnement du système de suivi de la Convention-cadre. Pour s'assurer que la Convention reste la norme de référence en matière de protection des minorités, le Comité des Ministres en a réexaminé le mécanisme de suivi en 2019 et a adopté le 11 décembre 2019 la *Résolution CM/Res(2019)49 relative au mécanisme révisé de suivi prévu aux articles 24 à 26 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*. Le Comité des Ministres a décidé de réduire le délai moyen précédant la publication des avis, d'introduire un dialogue confidentiel entre les autorités et le Comité consultatif avant l'adoption finale des avis, et de créer un mécanisme de réaction rapide lorsque des faits nouveaux survenus dans un État membre nécessitent l'examen urgent du Comité consultatif. Par ailleurs, le texte de la Résolution regroupe en son sein plusieurs décisions et Résolutions antérieures du Comité des Ministres et apporte des précisions sur diverses pratiques établies, par exemple en faisant expressément référence à des visites dans les pays. En approuvant ce train de réformes, le Comité des Ministres a choisi de renforcer considérablement l'efficacité de la Convention-cadre.

En 2018, le Comité des Ministres a également réformé la procédure de suivi de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (ci-après: la Charte des langues). La réforme prévoyait notamment l'allongement du cycle de suivi de trois à cinq ans, et la transmission par les États parties, tous les deux ans et demi, d'un rapport à mi-parcours sur la mise en œuvre des recommandations pour action immédiate. À ce propos, les délais impartis pour les rapports étatiques prévus dans la Charte des langues et dans la Convention-cadre ont été harmonisés, permettant ainsi aux États parties aux deux conventions de rationaliser la préparation des rapports étatiques et des visites dans les pays.

Par ailleurs, depuis le 1^{er} avril 2020, les secrétariats de la Convention-cadre et de la Charte des langues relèvent de la même division administrative – la Division des minorités nationales et des langues minoritaires – ce qui devrait permettre d’améliorer la planification et de renforcer la coopération entre eux, et donc de perfectionner les deux mécanismes de suivi.

Le Comité consultatif adhère pleinement à l’objectif des réformes : mettre en place un système de suivi de la Convention-cadre qui soit efficace, digne de confiance et transparent. Entre 2018 et 2020, le Comité consultatif a lui-même mené un programme d’innovation prévoyant notamment : la création d’instruments destinés à améliorer la gestion des connaissances (la base de données HUDOC sur la jurisprudence, le Recueil et le glossaire) pour assurer la cohérence interne ; un nouveau format pour les avis du cinquième cycle visant à améliorer la lisibilité des rapports ; l’adoption de nouvelles méthodes de travail permettant de mieux employer les compétences des membres. Pendant la pandémie de Covid-19, le Comité consultatif a par ailleurs démontré qu’il était capable de s’adapter à une situation exceptionnelle en aménageant ses méthodes de travail et en tenant pour la première fois une réunion plénière par vidéoconférence.



forum

FRAMEWORK CONVENTION
FOR THE PROTECTION
OF NATIONAL MINORITIES



Partie I

Tendances et enjeux de la protection des minorités en Europe

« Une société pluraliste et véritablement démocratique doit non seulement respecter l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse de toute personne appartenant à une minorité nationale, mais également créer des conditions propres à permettre d'exprimer, de préserver et de développer cette identité ».

Préambule de la Convention-cadre

Au cours des deux dernières années, le Comité consultatif a continué d'observer une montée des mouvements et partis politiques nationalistes, populistes et xénophobes. Bien que de nombreuses personnes appartenant à des minorités nationales ne puissent toujours pas participer pleinement à la vie culturelle, économique et publique de leur société, le discours populiste tente au nom de la « majorité » de limiter davantage encore l'espace qu'elles occupent. Le Comité consultatif a été fréquemment confronté à des situations dans lesquelles des représentants politiques, aussi bien d'extrême droite que de partis politiques traditionnels, jouent un rôle actif dans le discours intolérant voire de haine qui vise les minorités nationales, ou s'abstiennent de le condamner. Cette acceptation d'un discours xénophobe et clivant porte atteinte au climat général de tolérance et à la jouissance en toute égalité des droits de l'homme pour toutes les personnes vivant au sein d'un État. Un tel discours constitue par ailleurs une menace pour la démocratie, car il dissuade les personnes appartenant à des minorités nationales de chercher à jouer un rôle actif dans le débat public et à dûment participer aux affaires publiques.

Vu les effets de ces événements, le Comité consultatif souhaiterait attirer une attention particulière sur le lien entre des sociétés véritablement démocratiques et la protection des droits des minorités.

Le préambule de la Convention-cadre souligne qu'une société est véritablement démocratique lorsqu'elle permet aux personnes appartenant à des minorités nationales d'exprimer, de préserver et de développer leurs identités. Pour édifier une société dans laquelle les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent préserver et développer leurs identités sur un pied d'égalité par rapport à la population majoritaire, il n'est pas suffisant de les protéger des discriminations et d'autres formes d'injustice. Les États doivent créer les conditions qui leur permettent de jouer un rôle actif dans le développement de leurs sociétés. Dans une société véritablement démocratique, tout le monde – les minorités tout comme la majorité – peut prendre part à un dialogue permanent et influencer les décisions sur la façon d'édifier des sociétés dans lesquelles les droits de toutes les personnes sont protégés. Une société véritablement démocratique est une société inclusive.

Les droits des minorités sont un élément essentiel de la démocratie

La Convention-cadre prévoit un certain nombre de garanties importantes fondées sur le principe selon lequel la protection des minorités est indissociablement liée à une société véritablement démocratique. Il s'agit notamment du droit à la libre identification, inscrit dans l'article 3, des principes d'égalité et de non-discrimination, garantis par l'article 4, de l'obligation de promouvoir l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel, prévue à l'article 6, et des libertés civiques énoncées dans l'article 7 (liberté de réunion et d'association) et dans l'article 9 (liberté d'expression). Enfin, l'article 15 de la Convention-cadre qui, trop souvent, n'est pas pleinement mis en application, oblige les États parties à créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi que, ce qui est peut-être son aspect le plus important, aux affaires publiques.

Dans le travail de suivi qu'il a mené ces deux dernières années, le Comité consultatif a observé des progrès et des bonnes pratiques mais aussi des obstacles et des difficultés dans la mise en œuvre des dispositions de la Convention-cadre. Il a constaté de manière générale que le cadre juridique national de la protection des droits des minorités s'était amélioré dans de nombreux États, mais que la mise en œuvre et le suivi des effets de la législation devaient encore être améliorés.

Les facteurs favorables et défavorables à une société véritablement démocratique

L'un des éléments essentiels d'une conception inclusive de la démocratie est le respect du droit à la libre identification, qui est inscrit dans l'article 3 de la Convention-cadre et qui est une pierre angulaire des droits des minorités, notamment du droit de participation effective à tous les domaines de la vie. Lors de son examen du champ d'application personnel de la Convention-cadre, le Comité consultatif a recommandé aux États Parties, au cours des deux dernières années, d'éviter des

exclusions arbitraires de la protection de la Convention-cadre et d'adopter une approche ouverte et inclusive³.

Le fait qu'il existe des cadres juridiques et institutionnels complets qui garantissent l'égalité et la non-discrimination, est un élément important grâce auquel les sociétés démocratiques peuvent être perçues comme étant justes aussi bien par la majorité que par les minorités. Pour que les personnes appartenant à des minorités nationales se sentent libres de jouer un rôle actif dans la société, il est important qu'elles sachent qu'il existe des institutions indépendantes qui traiteront de façon efficace toute plainte pour discrimination à leur égard.

Au titre de l'article 4 de la Convention-cadre, le Comité consultatif a constaté certains progrès en ce qui concerne les organes nationaux de lutte contre la discrimination et, dans certains pays membres, également en ce qui concerne les pouvoirs institutionnels ou les ressources budgétaires de ces organes. Dans divers pays, toutefois, les médiateurs ou les organes de promotion de l'égalité ont été victimes d'attaques personnelles de la part de responsables politiques cherchant à discréditer leur travail. Dans d'autres, ces organes n'existent carrément pas, ne sont pas suffisamment indépendants ou n'ont pas assez de ressources pour établir un dialogue avec les personnes appartenant aux minorités, malgré les recommandations antérieures du Comité consultatif en ce sens.

L'article 6 encourage les États parties à prendre des mesures efficaces pour favoriser le respect et la compréhension mutuels entre toutes les personnes vivant sur leur territoire. C'est essentiel pour créer des sociétés véritablement démocratiques dans lesquelles tout le monde se sent libre de contribuer au débat public pour trouver des solutions tenant compte de l'intérêt de tous les groupes sociétaux.

Compte tenu du vaste champ d'application de l'article 6 de la Convention-cadre, le Comité consultatif a pour mission d'évaluer le climat sociétal d'un État partie non seulement sous l'angle des minorités nationales mais aussi d'un point de vue plus général. C'est important car l'intolérance à l'égard de la diversité en général rejaillit souvent sur les minorités nationales.

Le Comité consultatif a constaté une hausse continue des mouvements nationalistes, populistes et xénophobes, dont le discours repose sur une supposée défense des intérêts de la majorité, qui seraient menacés par la trop large place accordée aux droits des minorités. L'islamophobie, l'antisémitisme et l'antitsiganisme continuent de se propager dans les sociétés européennes. Ils se manifestent dans des attitudes personnelles, qui sont mesurées dans des sondages d'opinion, dans les déclarations de certains responsables politiques, dans des discours de haine, des infractions motivées par la haine et diverses autres formes de violence. Le Comité consultatif a par ailleurs constaté de quelle façon les récits historiques et les relations bilatérales avec les « États d'origine » peuvent servir à justifier l'exclusion de certains groupes minoritaires et à susciter de la méfiance à leur égard. Alors que de nombreux gouvernements maintiennent, voire renforcent, leur soutien en faveur de la tolérance

3. Voir le 2^e Commentaire thématique du Comité consultatif sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique ainsi qu'aux affaires publiques, adopté le 27 février 2008, paragraphe 152.

dans le cadre de projets interculturels ou de campagnes de sensibilisation, le Comité consultatif constate souvent qu'il faut en faire plus pour parvenir à une inclusion effective et à une cohésion sociale.

Le rôle de l'éducation en faveur de la tolérance et de la compréhension entre les minorités et la majorité ne peut être sous-estimé. À travers l'éducation, les États doivent promouvoir un climat propice à la compréhension mutuelle et au dialogue interculturel, ce qui est une condition sine qua non à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales⁴. Le Comité consultatif a observé aussi bien des tendances positives que négatives et fréquemment recommandé d'inclure dans les programmes scolaires, les manuels et la formation des enseignants, la valorisation de la diversité, la multiperspectivité en histoire et des connaissances sur les minorités nationales.

Par ailleurs, le Comité consultatif s'est dit préoccupé par des situations dans lesquelles le droit fondamental de l'homme qu'est la liberté de réunion et d'association, protégé par l'article 7 de la Convention-cadre, a été restreint, et ce notamment pour les personnes appartenant à des minorités nationales. Il a aussi observé des situations dans lesquelles des associations de défense des droits des minorités se sont vu refuser la possibilité de s'enregistrer et imposer des limites à leur capacité de se rassembler pour manifester en faveur des droits des minorités. Le Comité consultatif s'inquiète de ces cas où le droit de participation civile à la prise de décision des personnes, des ONG et de la société civile dans son ensemble est limité. Les minorités doivent pouvoir s'organiser afin de dûment jouir de leurs droits et de participer aux processus démocratiques, que ce soit dans le cadre d'associations ou de partis politiques.

La liberté d'expression, consacrée par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et prévue à l'article 9 de la Convention-cadre, est un droit fondamental, indispensable à l'exercice et à la protection d'autres droits. Le Comité consultatif s'est toutefois dit préoccupé par la violation de ce droit et a évoqué la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui affirme que le discours de haine ne bénéficie pas de la protection accordée par l'article 10 de la CEDH. Il a donc appelé les autorités à condamner systématiquement et rapidement tous les cas d'intolérance, en particulier dans le discours public, et à s'assurer que des enquêtes aient réellement lieu et que les auteurs soient poursuivis. C'est d'autant plus nécessaire pour que les personnes appartenant à des minorités nationales se sentent en sécurité lorsqu'elles participent au débat démocratique.

La participation effective, élément clé des sociétés inclusives

Le degré de participation des personnes appartenant à des minorités nationales dans toutes les sphères de la vie est l'un des indicateurs du niveau de pluralisme

4. Voir le 2^e Commentaire thématique du Comité consultatif sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique ainsi qu'aux affaires publiques, adopté le 27 février 2008, paragraphe 162, et le 4^e Commentaire thématique du Comité consultatif, La Convention-cadre : un outil essentiel pour gérer la diversité au moyen des droits des minorités. Le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adopté le 27 mai 2016, paragraphes 59-61.

et de démocratie d'une société⁵. La Convention-cadre a des attentes claires. Les États parties pourraient promouvoir les activités suivantes : consulter les personnes appartenant à des minorités nationales lorsqu'ils envisagent des mesures législatives ou administratives susceptibles de toucher directement ces personnes ; associer celles-ci à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation de plans susceptibles de les toucher directement ; et assurer la participation effective de ces personnes au processus de prise de décision⁶. Comme cette participation doit être véritable, le Comité consultatif ne se contente pas d'examiner les structures officielles en place mais analyse aussi leurs effets concrets.

Au cours de la période de deux ans qui vient de s'écouler, le Comité consultatif a constaté que les structures officielles permettant la participation aux affaires publiques sont généralement en place : dans de nombreux États, les minorités nationales bénéficient d'une participation institutionnalisée à la prise de décision, soit directement, par exemple avec l'attribution de sièges au parlement, soit indirectement, avec des mécanismes consultatifs comme les conseils des minorités, ou les deux. Bien que le système adopté pour assurer la participation des minorités puisse différer d'un pays à l'autre, le Comité consultatif a observé qu'en règle générale des textes législatifs consacrant cette participation sont en vigueur. C'est une avancée importante par rapport aux premiers jours de la Convention-cadre, où le Comité consultatif constatait fréquemment que l'absence de législation sur ce point était un obstacle majeur à l'exercice des droits des minorités.

Cela étant, il est clair que la législation en vigueur ne donne pas toujours à toutes les personnes appartenant à des minorités nationales la possibilité de participer véritablement à la prise de décision. Le Comité consultatif a critiqué les seuils qui font obstacle à la participation effective des minorités nationales peu nombreuses, par exemple lorsque les textes de loi officiels opèrent une distinction arbitraire entre différents groupes.

Il est rare que les textes législatifs sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales soient évalués à l'aune de leur capacité à avoir les effets voulus, ce qui est regrettable car, à de nombreuses reprises, le Comité consultatif a souligné qu'il était important de procéder à une véritable évaluation, dans le cadre d'une recherche indépendante, et qu'il fallait assurer le suivi des effets des mesures visées, avec la participation de ces personnes.

Dans son deuxième commentaire thématique sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique ainsi qu'aux affaires publiques, le Comité consultatif a souligné qu'il « ne suffit dès lors pas aux États parties d'assurer formellement la participation des personnes appartenant à des minorités nationales. Ils devraient également veiller à ce que cette participation influe de manière significative sur les décisions prises et permette, dans toute la mesure possible, un sens d'appropriation partagée des

5. Voir le 2^e Commentaire thématique du Comité consultatif sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique ainsi qu'aux affaires publiques, adopté le 27 février 2008, paragraphe 8.

6. Voir le Rapport explicatif de la Convention-cadre à propos de l'article 15, paragraphe 80.

mesures adoptées»⁷. Dans la pratique, cette obligation n'est pas toujours respectée, comme le montre le fait que dans de nombreux pays le Comité consultatif a été informé de revendications bien documentées selon lesquelles les consultations ne sont pas effectives et, par exemple, l'opinion des peuples autochtones n'est pas prise en compte au sujet de l'exploitation des terres qu'ils occupent traditionnellement. Un autre exemple est celui des systèmes de participation inefficaces à l'élaboration et à la mise en œuvre des stratégies nationales d'intégration des Roms. Pour que les groupes les plus vulnérables puissent participer véritablement aux processus démocratiques, le Comité consultatif rappelle souvent que les États doivent lutter contre les obstacles fondamentaux que sont entre autres la pauvreté, l'analphabétisme ou les faibles niveaux d'instruction, l'absence de documents d'identification, l'exclusion sociale et la ségrégation spatiale. Le Comité consultatif a affirmé que ces processus doivent en outre être démocratiques dans leur fonctionnement et qu'il faut notamment renforcer les capacités de négociation avec les autorités ou proposer des moyens financiers afin de permettre aux personnes concernées de participer aux réunions.

Conclusion

La tendance à considérer que la démocratie ne crée de droits que pour la majorité et qu'elle s'accompagne de discours clivants et xénophobes envers des minorités nationales menace le droit des personnes appartenant à ces dernières de faire entendre leurs voix et d'influencer la prise de décision : une société qui laisse cette tendance s'installer est l'antithèse d'une société véritablement démocratique. Lorsque des clivages apparaissent entre les différents groupes ethniques, culturels, linguistiques ou religieux, la démocratie est affaiblie. Le recul des droits des minorités est une véritable cause d'inquiétude, car il pourrait porter atteinte à la nature inclusive des sociétés européennes, qui est une importante condition préalable à la sécurité démocratique en Europe⁸. Le Comité consultatif souligne qu'une société inclusive, respectueuse des droits des minorités, est plus forte, plus dynamique et moins exposée à des risques de conflits.

Les principales mesures prises pour créer une société véritablement démocratique, dans laquelle tout le monde est inclus, doivent encourager un esprit de tolérance et un dialogue interculturel, et favoriser le respect et la compréhension mutuels entre toutes les personnes vivant au sein d'un État. Cela exige un dialogue de fond permanent entre les personnes appartenant aux minorités nationales et la population majoritaire, mais aussi entre les personnes appartenant aux minorités nationales et les autorités. Pour parvenir à ce dialogue à deux dimensions, il est indispensable de mettre en place des moyens de communication efficaces⁹.

7. Ibid., paragraphe 19.

8. Voir le Rapport du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe (avril 2019) « Relever les défis à venir – Renforcer le Conseil de l'Europe », p. 13.

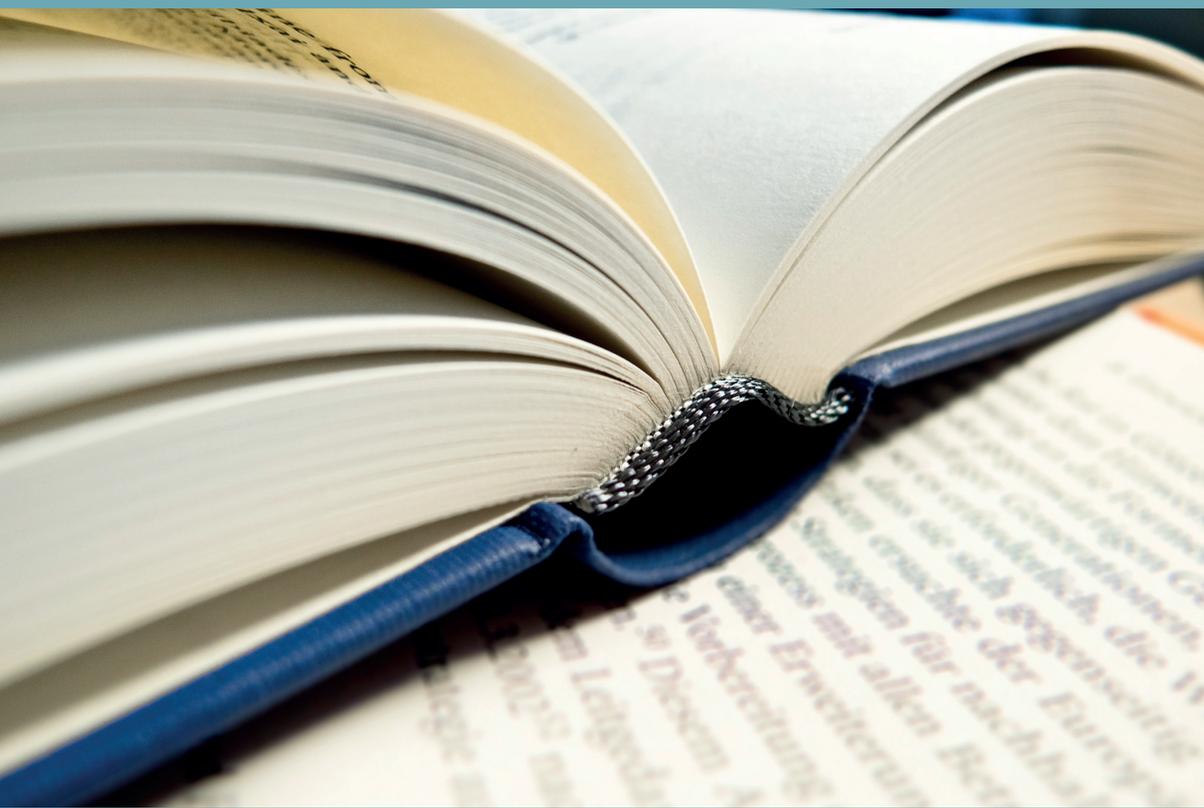
9. Voir le 2^e Commentaire thématique du Comité consultatif sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique ainsi qu'aux affaires publiques, adopté le 27 février 2008, paragraphe 11.

Le mécanisme de suivi établi au titre de la Convention-cadre constitue, en lui-même, un moyen précieux de faciliter le dialogue entre les personnes appartenant à des minorités nationales et les autorités¹⁰. Au cours des visites dans les pays, lorsque le Comité consultatif rencontre des personnes appartenant à des minorités nationales, des ONG, des chercheurs et des représentants des autorités, il peut contribuer à ce dialogue de façon très concrète. Les activités de suivi dans les États membres sont une autre façon d'y contribuer: les membres du Comité consultatif ainsi que les représentants des autorités et des personnes appartenant à des minorités nationales peuvent débattre des mesures concrètes à adopter pour appliquer les recommandations découlant du processus de suivi. La réforme du mécanisme de suivi établi au titre de la Convention-cadre¹¹ a encore renforcé cet aspect du dialogue en instaurant un dialogue confidentiel entre le Comité consultatif et les autorités nationales.

Pour l'avenir, le Comité consultatif est prêt à incarner la volonté de créer des démocraties inclusives et stables en Europe, où les personnes appartenant à des minorités nationales et la population majoritaire construisent ensemble une société dynamique et inclusive pour tous.

10. Ibid., paragraphe 12.

11. Résolution CM/Res(2019)49 relative au mécanisme révisé de suivi prévu aux articles 24 à 26 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adoptée le 11 décembre 2019 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.



Partie II

Activités de suivi par pays du Comité consultatif

Selon la procédure de suivi établie en vertu de la Convention-cadre, chaque État partie doit soumettre un premier rapport dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la Convention-cadre, puis un rapport tous les cinq ans¹². Après avoir examiné le rapport étatique périodique et s'être rendu dans le pays pour recueillir d'autres informations lors de réunions tenues avec les représentants du gouvernement et des minorités et d'autres parties prenantes, le Comité consultatif adopte son avis sur la mise en œuvre de la Convention dans le pays. Depuis l'adoption de la Résolution CM/Res(2019)49, l'adoption d'un avis est précédée d'un dialogue confidentiel entre l'État partie concerné et le Comité consultatif. L'avis définitif est ensuite envoyé aux autorités concernées pour commentaires finaux. Une Partie peut consentir à la publication de l'avis du Comité consultatif dès son adoption. À défaut, l'avis sera rendu public dès réception des commentaires de la Partie, mais au plus tard quatre mois après sa transmission, avec une prolongation maximale de deux mois. Le Comité des Ministres s'appuie sur l'avis du Comité consultatif pour adopter une résolution, qui comprend des conclusions et des recommandations relatives à l'État concerné (voir l'organigramme à l'annexe 4).

Au cours des deux années visées par le présent rapport, le Comité consultatif a reçu 19 rapports et adopté 14 avis lors d'un total de six réunions plénières. Quatre projets d'avis ont en outre été approuvés (avant la phase de dialogue confidentiel). Les membres des groupes de travail du Comité consultatif ont participé à 14 visites dans les pays. Par ailleurs, quatre activités de suivi ont été organisées en étroite collaboration avec les autorités concernées. Au cours de la même période, le Comité des Ministres a adopté 11 résolutions concernant des États parties à la Convention-cadre.

12. À la suite de la décision CM/Del/Dec(2018)1330/10.4e du Comité des Ministres, pour certains États parties, le délai prévu pour transmettre les rapports étatiques périodiques peut être raccourci ou allongé une fois pendant le cycle de cinq ans.

Rapports étatiques périodiques

Entre le 1^{er} juin 2018 et le 31 mai 2020, le Comité consultatif a reçu 19 rapports étatiques. Le cinquième cycle de suivi est bien entamé et le quatrième est tout sauf terminé. Le dernier des rapports étatiques périodiques du troisième cycle a été reçu le 11 juillet 2018. Les rapports étatiques suivants ont été reçus entre 1^{er} juin 2018 et le 31 mai 2020:

Cinquième cycle de suivi

- ▶ Croatie, reçu le 2 avril 2019
- ▶ Chypre, reçu le 1^{er} février 2019
- ▶ République tchèque, reçu le 10 juillet 2019
- ▶ Danemark, reçu le 2 avril 2019
- ▶ Estonie, reçu le 25 novembre 2019
- ▶ Finlande, reçu le 1^{er} février 2019
- ▶ Allemagne, le 31 janvier 2019
- ▶ Hongrie, le 5 février 2019
- ▶ Italie, le 8 avril 2019
- ▶ Malte, le 24 mai 2019
- ▶ République de Moldova, le 22 mai 2019
- ▶ Roumanie, le 8 novembre 2019
- ▶ République slovaque, le 31 janvier 2019
- ▶ Slovénie, le 28 février 2020
- ▶ Espagne, le 1^{er} avril 2019

Quatrième cycle de suivi

- ▶ Pologne, le 9 avril 2019
- ▶ Portugal, le 8 octobre 2018
- ▶ Serbie, le 18 septembre 201

Troisième cycle de suivi:

- ▶ Pays-Bas, le 11 juillet 2018

Le cinquième cycle de suivi a démarré en 2019. Dans cette optique, au cours de l'été 2018, les États parties ont reçu des informations sur la présentation du rapport étatique ainsi que sur la date limite pour le transmettre¹³.

Comme il l'a déjà mentionné dans son 11^e rapport d'activité, le Comité consultatif salue le fait que les rapports étatiques sont généralement complets et informatifs. Il constate aussi avec satisfaction que, dans de nombreux États parties, les acteurs de la société civile (les organisations de minorités nationales, les ONG de défense des droits de l'homme et les experts nationaux indépendants) sont largement associés au processus de préparation et de rédaction. Il invite les États parties qui n'observent pas encore cette bonne pratique à prévoir de le faire pour le cinquième cycle de suivi. Par ailleurs, le Comité consultatif estime que le fait de tenir compte de l'opinion des représentants de la société civile dans la version finale du rapport est un atout et envoie un signal positif.

Il est préoccupant que tous les États parties ne soumettent pas leur rapport dans les délais prévus par la Convention-cadre, et ce, pas uniquement pour une question de respect des obligations contractées au titre de cette dernière. La transmission à temps du rapport au Comité consultatif permet à celui-ci de mieux planifier ses travaux, ce qui facilite ensuite la tâche de l'État partie concerné. Par ailleurs, le fait qu'un rapport soit transmis en retard pour un cycle donné n'a pas d'effet sur la date limite prévue pour le cycle suivant. Le Comité consultatif reste à la disposition des États parties pour dispenser des formations sur la préparation des rapports étatiques.

Visites dans les pays

Entre le 1^{er} juin 2018 et le 31 mai 2020, des délégations du Comité consultatif ont effectué 14 visites, à savoir :

Cinquième cycle de suivi

- ▶ Chypre, en juillet 2019
- ▶ Croatie, en mars 2020
- ▶ Danemark, en août/octobre 2019
- ▶ Finlande, en mars 2019
- ▶ Hongrie, en décembre 2019
- ▶ Espagne, en décembre 2019

13. Le 23 mai 2018, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a été informé, par l'intermédiaire de son Groupe de rapporteurs sur les droits de l'homme (GR-H), que la présentation du rapport étatique du 5^e cycle de suivi serait identique à celle du rapport du 4^e cycle de suivi, telle qu'il l'a déjà approuvée.

Quatrième cycle de suivi

- ▶ Bulgarie, en novembre 2019
- ▶ Irlande, en juin 2018
- ▶ Pologne, en juillet 2019
- ▶ Portugal, en mai 2019
- ▶ Serbie, en mars 2019

Troisième cycle de suivi

- ▶ Géorgie, en novembre 2018
- ▶ Monténégro, en novembre 2018
- ▶ Pays-Bas, en novembre 2018

Les visites dans les pays sont un élément indispensable du processus de suivi. Les rencontres avec des représentants des minorités, des autorités centrales, régionales et locales, des représentants des parlements et des institutions compétentes, y compris les médiateurs et les organes de promotion de l'égalité, ainsi que des représentants d'organisations de la société civile et des experts nationaux indépendants permettent au Comité consultatif de se faire une idée plus nuancée de la situation dans le pays concerné. En plus de permettre de mieux connaître la situation dans tel ou tel pays, les visites offrent la possibilité d'instaurer un dialogue avec les autorités, les organisations de défense des droits des minorités et les universitaires, qui se poursuit au-delà de la visite elle-même. À cet effet, le Comité consultatif ne se contente pas de se rendre dans la capitale de chaque pays, mais également dans les régions où vivent des personnes appartenant à des minorités nationales, ce qui est tout aussi important, voire crucial dans certains pays, pour évaluer la situation sur le terrain.

En 2019, le Comité consultatif s'est rendu au Portugal pour la première fois depuis que le pays a ratifié la Convention-cadre, en 2002. Il se félicite vivement de cette opportunité. Il constate qu'à une exception près, tous les États parties acceptent maintenant ses visites. Le principe selon lequel la pratique des visites de pays est dans l'intérêt de toutes les Parties concernées par le mécanisme de suivi, notamment l'État partie lui-même, a été reconnu grâce au fait que les visites sont expressément évoquées dans la Résolution CM/Res(2019)49.

Avis par pays

Entre le 1^{er} juin 2018 et le 31 mai 2020, le Comité consultatif a adopté un total de 14 avis :

Cinquième cycle de suivi

- ▶ Chypre, le 7 novembre 2019

- ▶ Danemark, le 7 novembre 2019
- ▶ Finlande, le 27 juin 2019
- ▶ Hongrie, le 26 mai 2020 (à la suite d'un dialogue confidentiel)
- ▶ Espagne, le 27 mai 2020 (à la suite d'un dialogue confidentiel)

Quatrième cycle de suivi

- ▶ Albanie, le 11 octobre 2018
- ▶ Bulgarie, le 26 mai 2020 (à la suite d'un dialogue confidentiel)
- ▶ Irlande, le 10 octobre 2018
- ▶ Pologne, le 6 novembre 2019
- ▶ Portugal, le 28 juin 2019
- ▶ Serbie, le 26 juin 2019

Troisième cycle de suivi

- ▶ Géorgie, le 7 mars 2019
- ▶ Monténégro, le 7 mars 2019
- ▶ Pays-Bas, le 6 mars 2019

Au cours de sa réunion plénière de mai 2020, le Comité consultatif a adopté les trois premiers avis établis à la suite d'un dialogue confidentiel. Malgré les circonstances liées à la covid-19, tous les États parties concernés ont transmis leurs observations à temps, ce que le Comité consultatif salue comme un signal positif en faveur de cette nouvelle procédure. Il note en outre que les observations transmises consistaient principalement à signaler des inexactitudes de fait ou à indiquer des éléments à clarifier, conformément à la règle 37 de la Résolution CM/Res(2019)49. Le Comité consultatif se félicite de la possibilité d'engager un dialogue constructif et de coopérer avec les États parties, et il a bon espoir que cela permette d'améliorer encore la qualité et les effets du travail de suivi. Le Comité consultatif a conservé la même pratique pour les recommandations formulées durant le cinquième cycle: les recommandations pour action immédiate devraient être prioritaires, mais les autres recommandations sont tout aussi importantes, en particulier sur le long terme. Il se peut qu'un encouragement devienne une recommandation pour action immédiate dans un avis ultérieur. Il s'agit de signaler à un État partie à quel sujet il devrait prendre des mesures en priorité mais également quels problèmes graves pourraient encore être anticipés et réglés à temps. Le Comité consultatif observe attentivement les mesures mises en œuvre à la suite de ses recommandations et adapte sa formulation afin d'exprimer l'urgence croissante de la situation lorsqu'une recommandation réitérée demeure sans effet.

Résolutions du Comité des Ministres

Entre le 1^{er} juin 2018 et le 31 mai 2020, le Comité des Ministres a adopté 11 résolutions au total, comme suit :

Cinquième cycle de suivi

- ▶ Finlande, le 12 février 2020

Quatrième cycle de suivi

- ▶ Bosnie-Herzégovine, le 12 juin 2019
- ▶ Irlande, le 16 octobre 2019
- ▶ Lituanie, le 27 mars 2019
- ▶ Malte, le 4 juillet 2018
- ▶ Macédoine du Nord, le 27 mars 2019
- ▶ Slovénie, le 24 octobre 2018
- ▶ Suède, le 12 septembre 2018
- ▶ Suisse, le 14 mai 2019
- ▶ MINUK/Kosovo*, le 3 juillet 2019

Troisième cycle de suivi

- ▶ Pays-Bas, le 12 février 2020

L'adoption d'une résolution par le Comité des Ministres achève de manière formelle un cycle de suivi donné. Les résolutions ainsi adoptées sont fondées sur les avis formulés par le Comité consultatif et doivent donc être lues conjointement. Il convient de noter qu'alors que le Comité consultatif a adopté 14 avis au cours des deux années écoulées, le nombre de résolutions adoptées par le Comité des Ministres au cours de la même période est tombé de 15 à 11 par rapport aux deux années précédentes. Certains projets de résolution sont en cours d'examen depuis deux ans devant le Groupe de rapporteurs sur les droits de l'homme (GR-H) du Comité des Ministres.

Le Comité consultatif et le Comité des Ministres ont entretenu un dialogue fructueux. Le Comité consultatif apprécie tout particulièrement ses relations de travail constructives avec le Groupe de rapporteurs sur les droits de l'homme (GR-H) du Comité des Ministres, qui invite son/sa Président(e) à venir lui présenter les avis par pays. C'est l'occasion d'échanger des informations sur toutes les questions importantes concernant la Convention-cadre et son mécanisme de suivi. Cette pratique réaffirme en outre la dimension multilatérale du mécanisme de suivi, dépassant ainsi la portée des relations bilatérales ou interétatiques.

Le Comité consultatif

À sa 63^e réunion, en octobre 2018, le Comité consultatif a élu un nouveau bureau : M. Besarion Bokhashvili (membre au titre de la Géorgie) a été élu président, Mme Edita Žiobienė, (membre au titre de la Lituanie) a été élue première vice-

présidente, et Mme Marie B. Hagsgård (membre au titre de la Suède) deuxième vice-présidente.

Le Comité consultatif est un organe collégial dont les avis et les commentaires thématiques, adoptés en session plénière, sont le fruit de longs échanges de vues et discussions. Conformément aux dispositions de la Convention-cadre et à la Résolution CM/Res(2019)49, l'indépendance, l'impartialité, l'expérience, la disponibilité et la connaissance des questions relatives aux minorités sont indispensables pour siéger au Comité consultatif. En outre, pour pouvoir travailler efficacement, le Comité consultatif a besoin de tout un éventail de compétences, allant du domaine juridique, des sciences politiques et des relations internationales à l'histoire et à l'anthropologie ou à la linguistique et à la sociologie. Des personnes appartenant aux groupes minoritaires et majoritaires, ayant une expérience du domaine universitaire ou judiciaire, ou issues de la société civile, sont membres du Comité et contribuent à son expertise collective. Il est indispensable de maîtriser au moins une des langues officielles du Conseil de l'Europe (anglais et français) et il est important aussi de tenir compte d'autres facteurs tels que l'équilibre entre les sexes. Ces considérations doivent être systématiquement prises en compte dans la sélection des candidats susceptibles d'être élus pour figurer sur la liste d'experts éligibles au Comité consultatif.

Le Comité consultatif salue le fait qu'un certain nombre d'experts ont été élus pour figurer sur la liste de ses membres additionnels pendant la période couverte par le présent rapport d'activité. Il peut ainsi examiner la mise en œuvre de la Convention-cadre dans la plupart des États parties car il comptera parmi ses membres un expert indépendant désigné au titre de l'État partie concerné. Il encourage les États parties à la Convention-cadre qui ne l'ont pas encore fait à désigner des candidats susceptibles d'être élus pour figurer sur la liste des experts éligibles au Comité consultatif.



Membres du Comité consultatif et du Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, novembre 2019

Partie III

Transparence du processus et dialogue

Publicité des avis du Comité consultatif

Entre le 1^{er} juin 2018 et le 31 mai 2020, 16 avis du Comité consultatif ont été publiés au total :

Cinquième cycle de suivi

- ▶ Danemark, le 29 janvier 2020
- ▶ Finlande, le 31 octobre 2019

Quatrième cycle de suivi

- ▶ Albanie, le 19 mars 2019
- ▶ Azerbaïdjan, le 4 février 2019
- ▶ Bosnie-Herzégovine, le 3 octobre 2018
- ▶ Irlande, le 30 juin 2019
- ▶ Lituanie, le 8 janvier 2019
- ▶ Pologne, le 23 janvier 2020
- ▶ Portugal, le 27 janvier 2020
- ▶ Fédération de Russie, le 15 janvier 2019
- ▶ Serbie, le 18 décembre 2019
- ▶ Suisse, le 10 décembre 2018

Troisième cycle de suivi

- ▶ Géorgie, le 5 septembre 2019
- ▶ Lettonie, le 15 octobre 2018
- ▶ Monténégro, le 2 octobre 2019
- ▶ Pays-Bas, le 5 septembre 2019

L'adoption de la Résolution CM/Res(2019)49 a modifié les règles relatives à la publication des avis du Comité consultatif. Un État partie peut toujours consentir à la publication de l'avis du Comité consultatif dès son adoption. Cependant l'avis sera rendu public dès réception des commentaires de l'État partie, mais au plus tard quatre mois après sa transmission à la Partie. Le Comité consultatif tiendra compte d'une demande écrite motivée de l'État partie concerné visant à reporter au besoin la publication de l'avis, mais en aucun cas pour plus de deux mois. La Résolution prévoit aussi que les commentaires de la Partie concernée au sujet de l'avis du Comité consultatif ainsi que les conclusions et les recommandations du Comité des Ministres doivent être publiés.

La publication de l'avis dès son adoption par le Comité consultatif ou peu après, sans attendre l'expiration du délai de communication des commentaires, est une bonne pratique, car elle permet de porter l'avis à la connaissance du public au moment où il est le plus pertinent. Cette pratique renforce également la transparence de la procédure de suivi. En outre, pendant la période de référence, bon nombre d'États parties ont traduit l'avis dans leur(s) langue(s) officielle(s), ainsi que dans des langues minoritaires. Ces traductions contribuent à une diffusion plus large et à une meilleure compréhension de la mise en œuvre de la Convention-cadre par les personnes appartenant à des minorités nationales et par le grand public. Il s'agit là d'un moyen important de promouvoir, au niveau national, le dialogue sur l'accès des minorités à leurs droits.

Les États parties ont la possibilité de soumettre leurs commentaires finaux sur l'avis du Comité consultatif dans un délai de quatre mois (allongement éventuel de deux mois non compris) à compter de la transmission de l'avis. Les commentaires des gouvernements constituent une part importante du processus de suivi dans la mesure où ils s'inscrivent dans la continuité du dialogue instauré avec les autorités lors de la visite. Ils contiennent des réponses à certaines des conclusions du Comité consultatif, font état des changements factuels survenus depuis l'adoption de l'avis et abordent toute autre question pertinente. La publication dans les délais des avis du Comité et des commentaires des gouvernements garantit que les conclusions et les recommandations sont toujours d'actualité au moment de leur publication et offre la possibilité aux autorités de rapidement commencer à s'employer à mettre en œuvre les recommandations.

Activités de suivi

Entre le 1^{er} juin 2018 et le 31 mai 2020, quatre activités de suivi ont été organisées en coopération avec le Comité consultatif. Deux activités de suivi (Lituanie et Portugal) ont dû être reportées à cause de la flambée de covid-19.

Quatrième cycle de suivi

- ▶ Bosnie-Herzégovine, le 12 avril 2019
- ▶ Finlande, le 11 décembre 2018
- ▶ Suède, le 13 novembre 2018
- ▶ Suisse, le 27 novembre 2019

Le Comité consultatif considère le mécanisme de suivi comme un processus ouvert, dans lequel chaque cycle est conduit en s'appuyant sur le précédent. Le Comité consultatif a toujours encouragé les États parties à organiser des activités de suivi entre les cycles. Ces rencontres permettent de mieux comprendre les recommandations du Comité des Ministres et celles du Comité consultatif. Elles offrent aussi une occasion unique d'échanger des points de vue sur la façon de mettre en œuvre ces recommandations, d'y apporter au besoin des précisions, et de donner un avis comparatif et impartial sur la mise en œuvre de la Convention-cadre.

Les quatre activités de suivi organisées entre le 1^{er} juin 2018 et le 31 mai 2020 ont confirmé l'utilité de ces rencontres, qui offrent aux autorités, aux minorités nationales et à d'autres acteurs la possibilité d'avoir des échanges ouverts. Le Comité consultatif continuera de rechercher un soutien pour leur organisation et d'encourager les États parties à les proposer plus régulièrement, car elles sont une étape essentielle du cycle de suivi.

Sensibilisation par l'intermédiaire des médias

Les membres du Comité consultatif continuent de s'employer avec la plus grande énergie à mieux faire connaître la Convention-cadre au grand public. Lors d'entretiens sur des chaînes de radio et de télévision nationales et dans la presse écrite, souvent à l'occasion des visites ou des activités de suivi, les membres du Comité consultatif ont répondu à des questions d'actualité préoccupantes pour les minorités nationales, ce qui leur a permis de mieux faire connaître la façon dont la Convention-cadre est appliquée sur le terrain.

Les 18 et 19 juin 2018, le Comité consultatif a organisé à Strasbourg, en coopération avec la Charte des langues, une conférence internationale de haut niveau, sous l'égide de la présidence croate du Comité des Ministres, pour célébrer le vingtième anniversaire de l'entrée en vigueur des deux instruments. La conférence a permis de souligner la contribution de la Convention-cadre à la gestion de la diversité dans les sociétés européennes : une législation sur les droits des minorités a été adoptée, les programmes scolaires ont été repensés pour y introduire les langues parlées par les personnes appartenant à des minorités, et de nouvelles formes de participation des minorités ont été créées. En outre, il a été rappelé que l'accès aux droits des minorités, qui font partie intégrante des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et la création des conditions sociétales permettant aux personnes appartenant à des minorités nationales de s'exprimer librement, de préserver et de développer leurs identités, restent parmi les éléments essentiels de la stabilité, de la sécurité démocratique et de la paix en Europe, également au XXI^e siècle. Les conclusions et les observations finales du rapporteur de la conférence, M. Philippe Boillat, ont été une source d'inspiration pour de nombreuses délégations ayant participé au processus de réforme qui s'est conclu par l'adoption de la Résolution CM/Res(2019)49.



Réunion plénière en visioconférence – mai 2020

Partie IV

Autres activités

Le Comité consultatif a poursuivi ses travaux thématiques au cours de la période que couvre le présent rapport biennal. Un groupe de travail sur les droits religieux a analysé la façon dont le Comité consultatif a traité, au cours des derniers cycles de suivi, les questions relatives à la liberté de religion et au droit des minorités nationales de créer des institutions, organisations et associations religieuses. En outre, le Comité consultatif et son Secrétariat ont consacré leur énergie et leurs ressources à la création d'outils de recherche et de rédaction.

Un nouvel outil HUDOC, spécifiquement consacré à la Convention-cadre, a été mis en ligne en juillet 2019. Il permet d'avoir rapidement accès à toute la production du Comité consultatif des 22 dernières années, mais aussi aux commentaires finaux des États et aux résolutions du Comité des Ministres.

Un recueil complet, élaboré pour un usage interne uniquement, contient l'ensemble des éléments les plus importants de la jurisprudence du Comité consultatif pour chacune des dispositions de la Convention-cadre. Un glossaire a été créé pour assurer la cohérence de la terminologie.

Ces deux outils améliorent sensiblement l'efficacité du processus de suivi pour le Comité consultatif et continueront de le faire dans l'avenir. Après seulement quelques mois d'utilisation, ils sont déjà indispensables pour assurer la cohérence des évaluations ainsi que la clarté et la qualité des conclusions et des recommandations.



Membre du Comité consultatif de l'ACFC Aliona Grossu lors du Forum régional européen sur l'éducation, les langues et les droits de l'Homme des minorités – mai 2019

Partie V

Coopération avec d'autres organismes

Le Comité consultatif accorde la plus haute importance à la coopération avec la société civile et les universitaires ainsi qu'avec le Conseil de l'Europe et d'autres organismes internationaux œuvrant dans le domaine de la protection des minorités (voir annexe 5).

Activités de coopération au sein du Conseil de l'Europe

Le Comité consultatif participe à la réunion informelle annuelle des présidents des organes de suivi des droits de l'homme du Conseil de l'Europe organisée par la Secrétaire Générale dans le but de soutenir leur travail, de renforcer la coopération et de veiller à ce qu'il soit effectivement donné suite à leurs conclusions. Des échanges ont aussi régulièrement lieu avec la Commissaire aux droits de l'homme et l'Assemblée parlementaire.

Le Comité consultatif poursuit également sa coopération avec la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), ainsi qu'avec le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (COMEX). Aucune visite n'a été organisée en parallèle par deux ou trois organes de suivi au cours des deux dernières années. Les différents secrétariats ont toutefois continué de travailler en étroite collaboration, de partager leurs expériences concrètes et leurs contacts, et de coordonner leurs dates de visite respectives pour alléger la charge de travail pour les États et les représentants des autorités nationales.

D'importantes mesures ont été prises pour renforcer la coopération avec la Cour européenne des droits de l'homme. En novembre 2019, le Président de la Cour, accompagné d'une délégation de juges de la Cour, a eu un échange de vues avec le Comité consultatif. Ultérieurement, la Cour a désigné auprès du greffe un correspondant pour les droits des minorités et elle prévoit de publier sur son site web une fiche thématique approfondie sur sa jurisprudence concernant les minorités nationales.

Le Comité consultatif a par ailleurs coopéré avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit (« Commission de Venise »). Des experts de la Commission de Venise connaissant très bien la Convention-cadre font partie d'un certain nombre de groupes de travail de la Commission de Venise où ils sont chargés d'évaluer les textes législatifs nationaux sur les droits des minorités¹⁴.

14. Macédoine du Nord - Avis sur la loi relative à l'usage des langues, adopté par la Commission de Venise en décembre 2019; Ukraine - Avis concernant la loi relative au soutien de la fonction de langue officielle de l'ukrainien, adopté par la Commission de Venise en décembre 2019; Lettonie - Avis sur les modifications récentes de la législation concernant l'enseignement dans les langues minoritaires, adopté par la Commission de Venise en février 2020.

Coopération avec d'autres institutions internationales

Le Comité consultatif a continué de coopérer régulièrement avec d'autres institutions internationales s'occupant de la protection des droits des minorités, notamment le bureau du Haut-Commissaire pour les minorités nationales de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Le Haut-Commissaire est intervenu lors de la réunion plénière de février 2018 du Comité consultatif pour faire le point sur les difficultés communes et réfléchir aux moyens d'aller de l'avant dans la mise en œuvre des droits des minorités. Par ailleurs, la deuxième vice-présidente du Comité consultatif s'est exprimée sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique lors d'une conférence du Haut-Commissaire marquant le vingtième anniversaire des Recommandations de Lund, tenue le 14 novembre 2019 à Lund (Suède).

Le Comité consultatif continue également d'attacher une très grande importance à la coopération régulière et fructueuse qu'il pratique avec des institutions telles que l'Union européenne, son Agence des droits fondamentaux (FRA), le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, ainsi qu'avec des organes conventionnels des Nations Unies, le rapporteur spécial des Nations Unies sur les questions relatives aux minorités et le Forum sur les questions relatives aux minorités. Il convient de mentionner à ce propos l'organisation par le Comité consultatif d'un atelier sur les droits des minorités lors du Forum de la FRA sur les droits fondamentaux en 2018, l'audition du 3 septembre 2018 au Parlement européen sur les normes minimales relatives aux minorités dans l'UE, et l'échange avec le rapporteur spécial des Nations Unies sur les questions relatives aux minorités, le professeur Fernand de Varennes, le 8 octobre 2018.

Coopération avec la société civile

La coopération avec les organisations de la société civile reste elle aussi une grande priorité du Comité consultatif. Le processus de suivi donne la possibilité de coopérer étroitement avec des associations représentant les minorités et les ONG de défense des droits de l'homme (visites dans les pays, séminaires de suivi, transmission/réception de rapports alternatifs/parallèles, réponses aux questions spécifiques du Comité consultatif, etc.).

Par ailleurs, le Comité consultatif considère que les rapports alternatifs/parallèles que lui transmet la société civile sont des éléments d'information indispensables qui lui permettent d'avoir un aperçu général de la situation nationale et de certains problèmes spécifiques. Le Comité consultatif encourage les organisations de la société civile à continuer de fournir autant d'informations que possible sur l'avancement de la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales dans les divers États parties.

Annexe 1

Signatures et ratifications de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STCE n° 157)

Traité ouvert à la signature des États membres du Conseil de l'Europe et, jusqu'à la date de son entrée en vigueur, de tout autre État invité par le Comité des Ministres.

Ouverture à la signature

Lieu : Strasbourg

Date : 1/2/1995

Entrée en vigueur

Conditions : 12 Ratifications.

Date : 1/2/1998

Situation au 31/05/2020

États membres du Conseil de l'Europe

	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renvoi	R.	D.	A.	T.	C.	O.
Albanie	29/6/1995	28/9/1999	1/1/2000							
Andorre										
Arménie	25/7/1997	20/7/1998	1/11/1998							
Autriche	1/2/1995	31/3/1998	1/7/1998			X				
Azerbaïdjan		26/6/2000 a	1/10/2000			X				
Belgique	31/7/2001				X					
Bosnie-Herzégovine		24/2/2000 a	1/6/2000							
Bulgarie	9/10/1997	7/5/1999	1/9/1999			X				
Croatie	6/11/1996	11/10/1997	1/2/1998							
Chypre	1/2/1995	4/6/1996	1/2/1998							
République tchèque	28/4/1995	18/12/1997	1/4/1998							
Danemark	1/2/1995	22/9/1997	1/2/1998			X				
Estonie	2/2/1995	6/1/1997	1/2/1998			X				
Finlande	1/2/1995	3/10/1997	1/2/1998							
France										
Géorgie	21/1/2000	22/12/2005	1/4/2006							
Allemagne	11/5/1995	10/9/1997	1/2/1998			X				
Grèce	22/9/1997									
Hongrie	1/2/1995	25/9/1995	1/2/1998							
Islande	1/2/1995									
Irlande	1/2/1995	7/5/1999	1/9/1999							
Italie	1/2/1995	3/11/1997	1/3/1998							
Lettonie	11/5/1995	6/6/2005	1/10/2005			X				
Liechtenstein	1/2/1995	18/11/1997	1/3/1998			X				

	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renvoi	R.	D.	A.	T.	C.	O.
Lituanie	1/2/1995	23/3/2000	1/7/2000							
Luxembourg	20/7/1995					X				
Malte	11/5/1995	10/2/1998	1/6/1998		X	X				
République de Moldova	13/7/1995	20/11/1996	1/2/1998							
Monaco										
Monténégro		11/5/2001 a	6/6/2006	*						
Pays-Bas	1/2/1995	16/2/2005	1/6/2005			X		X		
Macédoine du Nord	25/7/1996	10/4/1997	1/2/1998			X				
Norvège	1/2/1995	17/3/1999	1/7/1999							
Pologne	1/2/1995	20/12/2000	1/4/2001			X				
Portugal	1/2/1995	7/5/2002	1/9/2002							
Roumanie	1/2/1995	11/5/1995	1/2/1998							
Fédération de Russie	28/2/1996	21/8/1998	1/12/1998			X				
Saint-Marin	11/5/1995	5/12/1996	1/2/1998							
Serbie		11/5/2001 a	1/9/2001	*						
République slovaque	1/2/1995	14/9/1995	1/2/1998							
Slovénie	1/2/1995	25/3/1998	1/7/1998			X				
Espagne	1/2/1995	1/9/1995	1/2/1998						X	
Suède	1/2/1995	9/2/2000	1/6/2000			X				
Suisse	1/2/1995	21/10/1998	1/2/1999			X				
Turquie										
Ukraine	15/9/1995	26/1/1998	1/5/1998							
Royaume-Uni	1/2/1995	15/1/1998	1/5/1998							

Nombre total de signatures non suivies de ratifications : 4

Nombre total de ratifications/adhésions : 39

Renvois :

* Date d'adhésion par l'union d'état de Serbie-Monténégro.

a. Adhésion – s.: Signature sans réserve de ratification – su.: Succession – r.: Signature « *ad referendum* ». R.: Réserves – D.: Déclarations – A.: Autorités – T.: Application territoriale – C.: Communication – O.: Objection.

Source : Bureau des Traités (www.coe.int/fr/web/conventions/home)

Le Kosovo* fait l'objet d'un dispositif de suivi spécifique, conformément à l'accord conclu en 2004 entre la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) et le Conseil de l'Europe.

Annexe 2

Champ d'application géographique de la Convention-cadre

États parties à la convention-cadre

Albanie	Estonie	Malte	Saint-Marin
Arménie	Finlande	République de Moldova	Serbie
Autriche	Géorgie	Monténégro	République slovaque
Azerbaïdjan	Allemagne	Pays-Bas	Slovénie
Bosnie-Herzégovine	Hongrie	Macédoine du Nord	Espagne
Bulgarie	Irlande	Norvège	Suède
Croatie	Italie	Pologne	Suisse
Chypre	Lettonie	Portugal	Ukraine
République tchèque	Liechtenstein	Roumanie	Royaume-Uni
Danemark	Lituanie	Fédération de Russie	

États qui ont signé mais pas ratifié la convention-cadre

Belgique	Islande
Grèce	Luxembourg

États qui n'ont ni signé ni ratifié la convention-cadre

Andorre	Monaco
France	Turquie

Le Kosovo* est soumis à une procédure de monitoring spécifique conformément à l'accord de 2004 entre la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) et le Conseil de l'Europe.

Annexe 3

Composition du Comité consultatif entre le 1^{er} juin 2018 et le 31 mai 2020

M. Besarion BOKHASHVILI (Géorgie) – *Président*

M^{me} Edita ŽIOBIENĖ (Lituanie) – *Première vice-présidente*

M^{me} Marie B. HAGSGÅRD (Suède) – *Deuxième vice-présidente*

M^{me} Evis ALIMEHMETI (Albanie)

M. Goran BAŠIĆ (Serbie)

M^{me} Olga BUTKEVYCH (Ukraine)

M. Martin COLLINS (Irlande)

M^{me} Laura-Maria CRĂCIUNEAN-TATU (Roumanie)

M. Giuseppe FALBO (Suisse)

M^{me} Melina GRIZO (Macédoine du Nord)

M^{me} Aliona GROSSU (Moldova, République de)

M. Sławomir ŁODZIŃSKI (Pologne)

M. Arayik NAVOYAN (Arménie)

M^{me} Antonija PETRIČUŠIĆ (Croatie)

M. Detlev REIN (Allemagne)

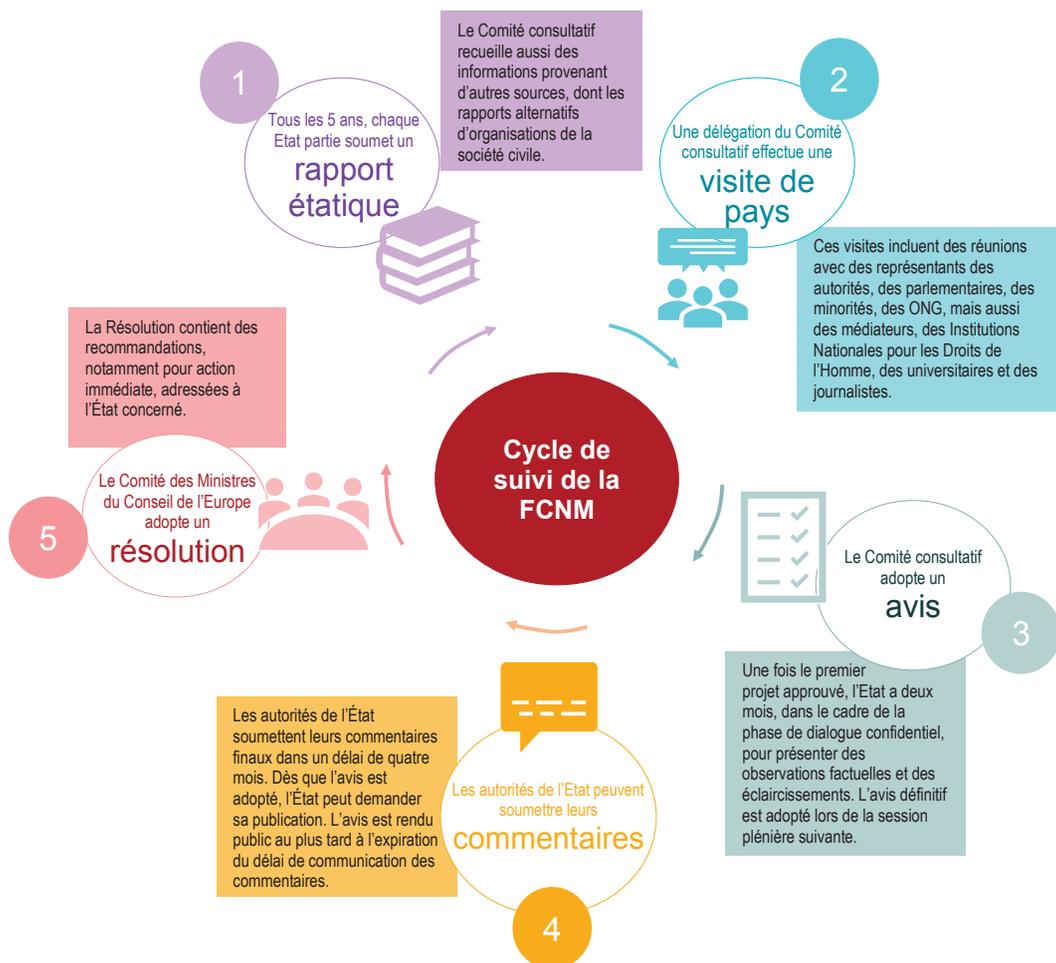
M^{me} Marieke SANDERS-ten HOLTE (Pays-Bas),
remplacée après sa démission par M. Bob DEEN (Pays-Bas) en février 2019.

M^{me} Elisabeth SÁNDOR-SZALAY (Hongrie)

M. Petter WILLE (Norvège)

Annexe 4

Cycle de suivi de la Convention-cadre



Annexe 5

Participation à des manifestations liées à la protection des droits des minorités (1^{er} juin 2018 – 31 mai 2020)

Conférence intitulée « Minorités et langues minoritaires dans une Europe en mutation », à l'occasion du 20^e anniversaire de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, organisée sous les auspices de la présidence croate du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, les 18 et 19 juin 2018 à Strasbourg.

Conférence annuelle de l'Union fédéraliste des communautés ethniques européennes (UFCE), 21 juin 2018, Leeuwarden.

10^e anniversaire des Recommandations de Bolzano/Bozen sur les minorités nationales dans les relations interétatiques: expérience acquise et nouveaux défis, organisé par le Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, les 15 et 16 juillet 2018 à Udine (Italie).

Réunion avec du personnel de la Commission européenne en vue d'une présentation générale de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, organisée par le Bureau du CdE à Bruxelles, et audition de la commission du Parlement européen sur les libertés civiles, la justice et les affaires intérieures (LIBE) au sujet des « normes minimales pour les minorités dans l'UE », 3 septembre 2018, Bruxelles.

Séminaire sur les minorités nationales et l'État: des identités exclusives aux formes multiples d'identités, organisé dans le cadre du Forum des droits fondamentaux de la FRA, le 25 septembre 2018 à Vienne.

Forum des Nations Unies sur les questions relatives aux minorités, 29-30 novembre 2018, Genève.

Session informelle de réflexion sur la présentation des avis du Comité consultatif pour le cinquième cycle, 31 janvier 2019, Strasbourg.

Réunion du Groupe belge d'experts sur la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, 12 mars 2019, Bruxelles.

Forum régional européen sur l'éducation, les langues et les droits de l'homme des minorités, organisé par le rapporteur spécial des Nations Unies sur les questions relatives aux minorités les 6 et 7 mai 2019.

Conférence organisée à l'occasion du 25^e anniversaire de l'ECRI, le 27 septembre 2019 à Paris.

Conférence internationale – Vers le concept d'une société pour tous et l'interculturalisme, 3 octobre 2019, Skopje.

Conférence du Conseil de l'Europe sur les droits des enfants: « Redéfinir le pouvoir: renforcer les droits de l'enfant – la clé d'une Europe à l'épreuve de l'avenir », 13-14 novembre 2019, Strasbourg.

Conférence organisée à l'occasion du 20^e anniversaire des Recommandations de Lund sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique, le 14 novembre 2019 à Lund.

12^e forum sur les questions relatives aux minorités, 28-29 novembre 2019, Genève.

Participation économique et inclusion des minorités nationales – Débat d'experts, Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, vidéoconférence, 30 avril 2020.

Minorités et Covid-19: série de séminaires d'information en ligne organisée par l'Institut pour les droits des minorités, EURAC, 1^{re} partie: la covid-19 et ses effets sur les minorités, 13 mai 2020.

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE