



le 9 mars 1998

DH-MIN (98) 2

**COMITÉ D'EXPERTS SUR LES QUESTIONS RELATIVES
À LA PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES**

(DH-MIN)

**Activités du Conseil de l'Europe
intéressant les travaux du DH-MIN**

**Note du secrétariat
préparée par la Direction des Droits de l'Homme**

I. Introduction

1. Ce document offre une approche concise des diverses activités du Conseil de l'Europe ayant trait aux travaux du DH-MIN. Des informations plus détaillées sont disponibles dans des documents séparés qui seront mis à la disposition des membres du Comité.

2. L'objectif de ce document est d'aider le Comité à définir son rôle et ses fonctions à la lueur de son mandat et de l'aider à déterminer quelles sont les questions qu'il souhaite aborder et quelles sont les méthodes de travail qu'il devrait adopter. Bien entendu, de tels choix devront être fait en fonction des activités déjà existantes dans ce domaine. C'est dans cet état d'esprit que cette note a été préparée. Le document finit en guise de conclusion par quelques observations sur le rôle envisageable du DH-MIN.

II. Les anciens travaux dans le domaine de la protection des minorités nationales

3. De 1989 à 1992, des activités intergouvernementales ont été menées sur la question des langues régionales ou minoritaires, à l'initiative de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE). Ces activités ont abouti à l'adoption, par le Comité des Ministres, de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires le 25 juin 1992. Ouverte à la signature le 5 novembre 1992, cette charte est entrée en vigueur le 1^{er} mars 1998. A ce jour, elle a été ratifiée par sept Etats membres.

4. De 1992 à 1993, le Comité d'experts sur les questions relatives à la protection des minorités nationales (DH-MIN), créé sous le contrôle du comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), a examiné la possibilité de formuler des normes juridiques spécifiques relatives à la protection des minorités nationales. En septembre 1993, un certain nombre de propositions différentes ont été présentées concernant la nature d'un éventuel instrument dans ce domaine.

5. A l'issue du Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe (Vienne, octobre 1993), le Comité des Ministres a créé un Comité *ad hoc* pour la protection des minorités nationales (CAHMIN) et l'a chargé d'établir une Convention-cadre sur cette question. Il lui a également demandé de commencer à rédiger un protocole à la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) garantissant les droits culturels des individus, en particulier des personnes appartenant à des minorités nationales.

6. Le texte de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a été adopté par le Comité des Ministres le 10 novembre 1994 et ouvert à la signature le 1^{er} février 1995. De 1996 à 1997, un Comité *ad hoc* pour le mécanisme de mise en oeuvre de la Convention-cadre (CAHMEC) a élaboré des projets de règles relatives aux dispositions de suivi contenues dans les articles 24-26 de la Convention-cadre. Ces travaux ont mené à l'adoption, le 17 septembre 1997, de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres. La Convention-cadre est entrée en vigueur le 1^{er} février 1998 ; à ce jour, elle a été ratifiée par dix-neuf Etats membres.

7. En ce qui concerne les travaux relatifs à un protocole additionnel à la CEDH, le CAHMIN a présenté, en novembre 1995, un rapport d'activité au Comité des Ministres. En janvier 1996, le Comité des Ministres a décidé de suspendre cette activité et de poursuivre la réflexion sur la possibilité de définir d'autres normes dans le domaine culturel et dans celui de la protection des minorités nationales. Jusqu'à aujourd'hui, cette réflexion n'a pas porté ses fruits.

III. Des activités de suivi selon les instruments juridiques

A. La Convention cadre pour la protection des minorités nationales

8. Le 10 novembre 1994, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Ouverte à la signature le 1^{er} février 1995, la Convention-cadre a été signée, à présent, par 36 des 40 Etats membres¹ et un

¹ Etats signataires: Albanie, Autriche, Bulgarie, Croatie, Chypre, République Tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldova, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Russie, Saint-Marin, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, "l'ex-République Yougoslave de Macédoine", Ukraine et Royaume-Uni.

Etat non-membre. Elle rentrera en vigueur le 1er février 1998.

9. Bien que d'autres instruments intéressant la protection des minorités nationales aient déjà été élaborés dans le Cadre du Conseil de l'Europe, cette Convention-cadre constitue sans aucun doute le texte le plus complet dans ce domaine. Il s'agit en effet du premier instrument multilatéral juridiquement contraignant à être consacré à la protection des minorités nationales en général.

10. La Convention-cadre définit les principes que les Parties contractantes doivent respecter et les objectifs qu'elles doivent atteindre en vue de garantir la protection des personnes appartenant à des minorités nationales, tout en respectant pleinement les principes de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique des Etats.

11. Les principes contenus dans la Convention-cadre devront être mis en oeuvre par l'intermédiaire de la législation nationale et de politiques gouvernementales appropriées. On a également envisagé la possibilité d'appliquer ces dispositions dans le cadre de traités bilatéraux et multilatéraux.

12. L'essentiel du dispositif de la convention-cadre est la Section II, énonçant des principes spécifiques couvrant un large éventail de questions, entre autres:

- lutter contre toute discrimination;
- promouvoir une égalité pleine et effective entre les minorités nationales et la majorité;
- promouvoir les conditions propres à conserver et développer la culture des minorités nationales et à préserver leur religion, leur langue et leurs traditions;
- assurer les libertés de réunion pacifique, d'association, d'expression, de pensée, de conscience et de religion des minorités nationales;
- assurer aux minorités l'accès aux médias et leur utilisation;
- dans le domaine des libertés linguistiques,
 - permettre l'utilisation de la langue minoritaire en privé comme en public ainsi que devant les autorités administratives;
 - reconnaître le droit d'utiliser son nom exprimé dans la langue minoritaire;
 - reconnaître le droit de présenter dans la langue minoritaire des informations de caractère privé;
 - s'efforcer de présenter les indications topographiques dans la langue minoritaire;
- en matière d'éducation,
 - assurer que les personnes appartenant à des minorités nationales ont la possibilité d'apprendre leur langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue;

19 ratifications: Croatie, Chypre, République Tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, Allemagne, Hongrie, Italie, Liechtenstein, Malte, Moldova, Roumanie, Saint-Marin, Slovaquie, Espagne, "l'ex-République Yougoslave de Macédoine", Ukraine et Royaume-Uni.

- reconnaître aux minorités nationales le droit de créer des établissements d'enseignement et de formation;
- ne pas entraver les contacts par delà les frontières;
- encourager la coopération transfrontalière et internationale;
- favoriser la participation des minorités nationales à la vie économique, culturelle et sociale;
- favoriser la participation des minorités nationales aux affaires publiques;
- interdire toute assimilation forcée.

Le suivi de la Convention-cadre

13. Les règles applicables au suivi de la Convention-cadre figurent dans les articles 24-26 de ce texte ainsi que dans la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

14. La Convention-cadre définit un mécanisme de suivi fondé sur l'établissement de rapports par les Parties contractantes. Ces rapports seront d'abord examinés par un comité consultatif d'experts indépendants. Ce dernier devra préparer un avis qu'il transmettra ensuite au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Cet organe politique adoptera alors les décisions définitives (appelées «conclusions») ainsi que, le cas échéant, des recommandations.

15. Le comité consultatif sera composé au minimum de douze et au maximum de dix-huit membres ordinaires. Les candidats devront avoir les qualifications et la qualité requises pour être membre. Ils devront:

- faire état de connaissances spécialisées reconnues dans le domaine de la protection des minorités nationales;
- exercer leur fonction à titre individuel, être indépendant et impartial, et être disponible pour servir efficacement le comité.

16. La Convention-cadre distingue deux types de rapports: les rapports périodiques et les rapports *ad hoc*. Ces derniers peuvent être demandés à une Partie contractante par le Comité des Ministres à chaque fois que celui-ci le souhaite. Ces rapports devront contenir des informations complètes sur les mesures législatives ou autres prises en vue afin de rendre effectifs les principes définis dans la présente Convention-cadre. Ils devront par conséquent comprendre des informations sur la mise en oeuvre réelle de ce texte, ainsi que sur la législation et les politiques pertinentes. Les rapports envoyés par chaque Etat seront rendus publics par le Conseil de l'Europe dès leur réception.

17. Le comité consultatif a pour tâche d'examiner les rapports des Etats et de préparer un avis sur les mesures adoptées par les Parties contractantes. A cette fin, un certain nombre de méthodes de travail sont mises à sa disposition:

- il peut demander des informations supplémentaires à une Partie contractante;
- il peut recueillir des informations provenant d'autres sources (y compris

d'individus, d'ONG, etc.; toutefois, il convient de rappeler que le comité consultatif ne traite pas les requêtes individuelles); il peut demander des informations d'autres sources après avoir informé le Comité des Ministres de son intention;

– il peut organiser des réunions avec les gouvernements, et se doit de le faire si le gouvernement concerné en fait la demande;

– il peut tenir des réunions avec d'autres entités que les gouvernements concernés après avoir obtenu un mandat spécifique du Comité des Ministres à ce sujet.

18. En règle générale, l'avis du comité consultatif doit être rendu public en même temps que les conclusions du Comité des Ministres.

19. Après réception de l'avis du comité consultatif, le Comité des Ministres rend les décisions définitives (conclusions) concernant le caractère opportun des mesures prises par la Partie contractante. Le cas échéant, il peut également adopter des recommandations à l'égard de la Partie contractante.

20. Les conclusions et les recommandations du Comité des Ministres sont rendues publiques dès leur adoption, de même que tout commentaire éventuellement présenté par la Partie contractante au sujet de l'avis rendu par le comité consultatif.

21. Le Comité des Ministres peut demander au comité consultatif de participer au suivi des conclusions et des recommandations.

22. Les premières élections du comité consultatif auront lieu au printemps 1998. Le comité consultatif tiendra sa première réunion dès que ses douze premiers membres auront été élus. Les premiers rapports des Parties contractantes devront être présentés le 1^{er} février 1999 (un an après l'entrée en vigueur de la convention).

B. Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

23. La charte a pour but de protéger et de promouvoir les diverses langues régionales ou minoritaires parlées dans les différents pays d'Europe, maintenant ainsi la richesse culturelle de notre continent. La protection des langues régionales ou minoritaires doit respecter l'intégrité territoriale et les traditions de chaque Etat, sans gêner en rien le développement de la (des) langue(s) officielle(s) de cet Etat.

24. La partie II de la charte énonce, pour toutes les langues parlées sur un territoire donné, les objectifs et principes qui doivent régir les politiques à long terme des Etats. Ces objectifs et principes comprennent notamment la reconnaissance des langues régionales ou minoritaires en tant qu'attribut d'une communauté, le respect de l'aire géographique dans laquelle chaque langue est parlée, la question de l'usage écrit et oral de ces langues dans la vie publique, sociale et économique, ainsi que l'enseignement et l'étude de ces langues à tous les stades appropriés. En outre, les Etats sont appelés à éliminer toute discrimination portant sur la pratique d'une langue

régionale ou minoritaire.

25. La partie III de la charte énonce des mesures spécifiques pour l'emploi des langues indiquées par les Etats au moment de la ratification, engageant les gouvernements à prendre des mesures positives pour protéger et promouvoir les langues régionales ou minoritaires, dans plusieurs domaines: l'enseignement, la justice, les relations avec les autorités administratives, les médias, les activités et équipements culturels, la vie sociale et économique, la coopération transfrontalière. Toutefois l'étendue de la protection varie selon la situation de chaque langue (nombre de locuteurs, importance de l'aire géographique où elle est parlée, etc.), mais toute Partie contractante doit appliquer au moins 35 paragraphes ou alinéas de la charte à la langue qu'elle a choisie, ce qui contribue à assurer un minimum de protection. Il faut, cependant, souligner que la charte n'instaure pas de droits individuels ou collectifs pour les locuteurs de langues régionales ou minoritaires.

26. La charte devrait contribuer, de manière pondérée et réaliste, à aplanir les difficultés que rencontrent les minorités dont la langue est le trait distinctif, notamment en Europe centrale et orientale, en leur permettant de se sentir à l'aise dans l'Etat où l'Histoire les a placées. Au lieu de renforcer les tendances séparatistes, l'extension des possibilités d'utiliser des langues régionales ou minoritaires dans les divers domaines de la vie, ne peut qu'encourager les groupes qui les parlent à se débarrasser des rancœurs du passé qui les empêchent d'accepter leur place dans le pays où ils vivent et, plus généralement, en Europe.

27. La charte a été ouverte à la signature en novembre 1992. A ce jour, elle a été ratifiée par la Croatie, la Finlande, la Hongrie, le Liechtenstein, les Pays-Bas, la Norvège et la Suisse. Elle a également été signée par onze autres Etats². Elle est entrée en vigueur le 1er mars 1998.

28. La charte prévoit un mécanisme de contrôle de son application par les Parties contractantes. Ce mécanisme se fonde sur l'élaboration de rapports périodiques par un comité d'experts gouvernementaux. Les rapports peuvent contenir des propositions de recommandations que le Comité des Ministres pourrait adresser à une ou plusieurs Parties contractantes. Ils sont élaborés sur la base des informations fournies par les parties sur l'application des engagements qu'elles ont contractés. Le comité peut également prendre en compte les informations fournies par des organismes ou associations intéressés, établis dans un pays, après avoir vérifié ces informations avec la partie concernée. La publication des rapports dépend d'une décision du Comité des Ministres, mais le Secrétaire Général doit faire un rapport biennal détaillé à l'Assemblée parlementaire sur l'application de la charte.

² Autriche, Chypre, Danemark, Allemagne, Luxembourg, Malte, Roumanie, Slovaquie, Espagne, "l'ex-République yougoslave de Macédoine", Ukraine.

IV. Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a été créée à l'issue du premier Sommet qui a réuni à Vienne les Chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe en octobre 1993. A l'occasion de ce Sommet, les Chefs d'Etat et de gouvernement ont exprimé leur inquiétude face à la montée du racisme, de la xénophobie, de l'antisémitisme et de l'intolérance à travers l'Europe et ont adopté un Plan d'action du Conseil de l'Europe pour combattre ces phénomènes inadmissibles.

Le mandat de l'ECRI a été arrêté lors du Sommet de Vienne. Elle a été chargée d'examiner et d'évaluer l'efficacité de l'ensemble des mesures (juridiques, politiques et autres) prises par les Etats membres pour lutter contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, de stimuler l'action en la matière aux niveaux local, national et européen ainsi que de formuler des recommandations de politique générale aux Etats membres et d'étudier les instruments juridiques internationaux applicables dans ce domaine, en vue de les renforcer si nécessaire.

Les membres de l'ECRI sont des personnalités qui ont été choisies pour leur haute autorité morale et leur expertise confirmée dans le traitement des questions ayant trait au racisme et à l'intolérance. Parmi eux figurent des parlementaires, des juges et experts juridiques, des sociologues, des psychologues et des journalistes. Ils sont désignés en leur capacité personnelle et siègent à titre indépendant. Le Président actuel de l'ECRI est M. Nikos FRANGAKIS, Président de la Ligue hellénique des droits de l'homme (Grèce). Les Vice-Présidents sont le Professeur Joseph VOYAME (Suisse) et M. Michael HEAD (Royaume-Uni).

La démarche de l'ECRI reflète sa composition multidisciplinaire: parallèlement à son analyse des législations internationales et nationales, elle a examiné les politiques adoptées et leur mise en oeuvre et s'est penché sur un certain nombre de questions spécifiques.

L'action menée par l'ECRI ces dernières années se caractérise, en premier lieu, par son approche **pays par pays**. Très vite l'ECRI a constaté dans ses activités que les problèmes du racisme et de l'intolérance n'étaient pas identiques dans les 40 Etats membres du Conseil de l'Europe, mais se manifestaient sous des formes différentes, nécessitant de ce fait une action différenciée. Elle a alors décidé que la meilleure méthode à suivre était, tout d'abord, d'examiner de près la situation dans chacun des pays et, ensuite, d'élaborer un texte contenant des suggestions et des idées sur la manière de traiter les problèmes rencontrés dans le pays en question. Le but de cet exercice est d'aider les gouvernements en leur proposant des méthodes d'action concrètes et précises.

Pour ce faire, l'ECRI a rassemblé des informations à partir de différentes sources. Elle a ainsi chargé l'Institut suisse de droit comparé (Lausanne) de réaliser une étude faisant le point des législations en vigueur dans chaque pays pour lutter contre le racisme et l'intolérance. En outre, elle a envoyé un questionnaire aux gouvernements et à plusieurs ONG nationales dans chaque pays afin de se faire une idée précise des problèmes rencontrés et des mesures juridiques et politiques mises en oeuvre. Des informations ont également été recueillies auprès d'ONG internationales ainsi qu'en consultant les rapports d'autres organisations internationales, la presse et autres sources. Enfin, une autre contribution importante est celle

qui provient du processus de dialogue confidentiel qui est noué avec un représentant de chaque gouvernement - un "agent de liaison national" - dans le but d'affiner et de compléter les projets de textes par pays élaborés par l'ECRI. A la fin de ce processus de dialogue, l'ECRI finalise un rapport contenant ses propositions et le transmet, par l'intermédiaire du Comité des Ministres, au gouvernement concerné. Deux mois après cette transmission, le rapport est rendu public, à moins que le gouvernement du pays concerné ne s'y oppose expressément.

Un autre aspect important des activités de l'ECRI est l'examen des garanties offertes par la **Convention européenne des Droits de l'Homme** contre la discrimination. Cet instrument comporte une clause de non-discrimination (article 14) qui protège contre la discrimination pour ce qui concerne les droits énoncés dans la Convention. Cependant, l'ECRI est d'avis que cette protection pourrait être renforcée et élargie grâce à un protocole additionnel. Le rapport circonstancié de l'ECRI à ce sujet a été examiné par le Comité directeur pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe, qui a formulé des propositions en la matière au Comité des Ministres, lequel va maintenant considérer les suites à donner à ces propositions.

Enfin, troisième grand volet de ses activités actuelles, l'ECRI adresse des recommandations générales à l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe sur des questions bien précises. A la suite de l'élaboration de ses **principes directeurs**, où elle présente en détail les domaines qui, selon elle, servent de point de départ à une méthode globale de lutte contre le racisme et l'intolérance, l'ECRI a établi sa **recommandation générale n° 1**, dans laquelle elle recommande une action dans un certain nombre de domaines clés. Sa **recommandation générale n° 2**, porte sur la question des organes nationaux spécialisés dans la lutte contre le racisme et l'intolérance, tels que des commissions ou des ombudsmen, et donne des orientations et des conseils pratiques sur la manière d'établir et d'organiser de telles institutions. Parallèlement à ces recommandations relatives à l'action gouvernementale, l'ECRI rassemble et publie une série de "feuilles d'information" où sont présentés brièvement les bonnes pratiques et les projets novateurs mis en oeuvre dans les différents Etats membres pour lutter contre le racisme et l'intolérance: la première de ces publications s'intitule "**Lutter contre le racisme et l'intolérance: une corbeille de bonnes pratiques**" et est destinée à servir de source d'inspiration et d'idées pour tous ceux qui travaillent dans ce domaine, au niveau tant gouvernemental que non gouvernemental.

L'ECRI est bien consciente que le succès de ses travaux dépendra en partie des stratégies qu'elle mettra en oeuvre pour faire connaître ses activités et diffuser les informations recueillies. C'est pourquoi elle a commencé à faire une place privilégiée à ses relations avec la société civile et le grand public. Elle a récemment commencé à développer un programme de coopération avec les organisations non gouvernementales (ONG) actives dans la lutte contre le racisme et l'intolérance. En outre, l'un des graves problèmes qui se posent aujourd'hui étant celui de savoir comment enrayer la diffusion de matériels racistes sur Internet, l'ECRI entend utiliser les nouvelles technologies à des fins résolument plus positives: un site web "Lutte contre le racisme et l'intolérance" a été lancé en octobre 1997 (www.ecri.coe.fr). Ce site, qui servira de point de départ pour l'établissement d'une future base de données de l'ECRI, fonctionne déjà comme un centre d'information et d'échanges au service de tous ceux qui sont engagés dans la lutte contre le racisme et l'intolérance à travers toute l'Europe et même au-delà. L'ECRI espère ainsi que son action atteindra un public aussi vaste que possible et aura une incidence sur la vie quotidienne de ceux qui sont victimes du racisme et de la discrimination.

V. La coopération et l'assistance

29. La protection des minorités nationales est aussi favorisée par des **activités de mise en garde**. Le Secrétariat a organisé dans plusieurs des anciens et des nouveaux Etats membres du Conseil de l'Europe des réunions d'information sur les instruments juridiques européens pour des parlementaires, des fonctionnaires gouvernementaux et des représentants des minorités nationales. **Des expertises de lois** ont été menées par des experts du Conseil de l'Europe dans plusieurs Etats membres ou candidats à l'adhésion sur des questions relatives, par exemple, à la langue officielle, à la démocratie locale ou à l'éducation.

30. **Les programmes de coopération et d'assistance pour les pays d'Europe centrale et orientale** sponsorisent l'organisation de séminaires, de cours de formation et de conférences. Ces activités seront élargies de manière à couvrir la totalité de la zone géographique du Conseil de l'Europe et les programmes ont été renommés ADACS.

31. **Les programmes communs**, cofinancés par le Conseil de l'Europe et les programmes Phare et Tacis de la Commission européenne, et mis en oeuvre par le Conseil de l'Europe, couvrent également des activités relatives à la protection des minorités.

32. Le Programme commun entre la Commission européenne (Programme Phare) et le Conseil de l'Europe intitulé "Minorités dans les pays d'Europe centrale" est destiné plus particulièrement à la coopération entre les offices gouvernementaux pour les minorités nationales (ou les sections des gouvernements chargées des questions liées aux minorités) des dix-sept pays participant au programme³. Ce programme a été inclus au titre des "mesures d'accompagnement" du Pacte de Stabilité. Le programme actuel a été lancé en septembre 1996 et se termine en mars 1998.

33. Les instruments juridiques européens pour la protection des minorités nationales (notamment la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales) ainsi que les articles sur les droits de l'homme inclus dans les Accords européens (d'Association) avec l'Union européenne constituent les références politiques et juridiques pour la mise en oeuvre du Programme.

34. Le programme s'articule autour de quatre grands projets : des réunions régulières des représentants des offices gouvernementaux pour échanger des informations et partager leurs expériences dans la mise en oeuvre de normes juridiques ou de programmes à destination d'organisations de minorités nationales; des visites d'études; des séminaires sous-régionaux ou ateliers de travail thématiques, par exemple, sur les questions culturelles et d'éducation liées aux minorités nationales ou sur l'application des instruments juridiques européens; des mesures de suivi spécifiques tels que des projets pilotes pour la formation de professionnels.

³ Albanie, Belarus, Bulgarie, République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, "l'ex-République yougoslave de Macédoine", Moldova, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Fédération de Russie et Ukraine.

35. A l'occasion des séminaires thématiques organisés dans le cadre du Programme commun, les gouvernements sont invités à inclure des représentants des minorités nationales dans les délégations de leur pays.

36. Une proposition pour un nouveau programme commun est actuellement étudiée par la Commission européenne.

VI. Mesures de confiance dans la société civile

37. Une large part des travaux du Conseil de l'Europe s'inscrivent dans son objectif général de promotion d'un climat de compréhension et de tolérance mutuelles, et de respect de la culture des autres. C'est par exemple le cas des activités en matière d'éducation (éducation pour une citoyenneté démocratique, éducation interculturelle, apprentissage des langues, nouvelles approches dans l'enseignement de l'histoire); de culture et de sauvegarde du patrimoine culturel; des moyens de communication de masse; des migrations et des rapports entre communautés; de la promotion de la coopération transfrontalière entre les autorités locales et régionales.

38. Si divers partenaires interviennent dans ces activités, elles restent toutefois dans une large mesure du ressort traditionnel de la coopération intergouvernementale. Mais l'importance croissante des problèmes des minorités, en particulier en Europe centrale et orientale, a révélé que de telles initiatives doivent s'accompagner d'initiatives spécifiques sur le terrain, entreprises en étroite collaboration avec les communautés concernées. Telle est la motivation sous-jacente au programme des mesures de confiance dans la société civile.

39. Ce programme rassemble des activités de type préventif, c'est-à-dire conçues pour désamorcer des tensions susceptibles d'engendrer de graves conflits. Elles doivent essentiellement être de nature pratique et aider à faire tomber les barrières qui séparent les communautés sur le terrain grâce au dialogue et aux occasions d'apprendre ou de travailler ensemble à des projets spécifiques. Le partage d'une telle expérience est considéré comme le moyen le plus efficace de promouvoir la connaissance et la compréhension mutuelles, et d'écartier la violence dans la solution des problèmes.

40. Les mesures de confiance peuvent intervenir dans un vaste éventail de secteurs. Le Programme intergouvernemental d'activités mentionne explicitement les médias, l'éducation, le logement et les services sociaux. Cela n'empêche pas de mener des projets dans d'autres secteurs culturels ou sociaux, ou dans ceux de la jeunesse, de la démocratie

locale ou de la coopération régionale. Leur principale caractéristique sera de faire intervenir principalement des partenaires non gouvernementaux.

41. Par définition, ces projets n'auront généralement un effet direct qu'au niveau local. C'est la raison pour laquelle ils sont conçus comme des projets *pilotes* qui, en cas de réussite, auront un effet multiplicateur et encourageront d'autres à s'engager sur la même voie. Il conviendra d'encourager l'organisation en réseaux et l'enrichissement mutuel des projets, et de tirer les leçons des réussites comme des échecs.

42. De même, il est réaliste d'espérer des résultats à moyen et à long terme. Le besoin pour de tels projets dérive précisément de l'impossibilité de légiférer pour changer les mentalités. Pour créer un climat de confiance, il faut de la patience et de la persévérance.

VII. Travaux spécifiques concernant les Roms/Tsiganes

43. Les Roms/Tsiganes sont devenus une priorité pour le Conseil de l'Europe, notamment depuis l'élargissement de l'organisation aux pays d'Europe centrale et orientale. Cette question se situe à la croisée de trois domaines de préoccupation importants, à savoir: la lutte contre le racisme et l'intolérance, la protection des minorités et le problème de l'exclusion sociale. Le Conseil de l'Europe s'occupe des questions relatives aux Roms/Tsiganes depuis vingt ans, notamment en matière d'éducation et de culture. L'Assemblée parlementaire a toujours été très active dans ce domaine [voir Recommandation 1203 (1993)]. Les activités relatives aux Roms/Tsiganes se sont toutefois considérablement développées au cours des trois dernières années.

44. En 1994, le Secrétaire Général a nommé un **coordinateur pour les activités concernant les Roms/Tsiganes**. Ses tâches sont les suivantes:

- coordonner les activités sur les Roms/Tsiganes au sein du Conseil de l'Europe;
- coopérer avec d'autres organisations internationales s'occupant des questions relatives aux Roms/Tsiganes, et notamment avec l'OSCE/BIDDH/Point de contact pour les questions rom et sinti et la Commission européenne;
- instaurer des relations de travail avec les associations de Roms/Tsiganes;
- conseiller sur les politiques et problèmes relatifs aux Roms/Tsiganes.

45. En 1995, le Comité des Ministres a décidé de créer un comité consultatif restreint chargé de le conseiller sur toutes les questions relatives aux Roms/Tsiganes et de coordonner les activités en cours. **Le groupe de spécialistes sur les Roms/Tsiganes (MG-S-ROM)** se compose de membres nommés par les gouvernements; l'Assemblée parlementaire, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE), la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), la Commission européenne et le BIDDH/Point de contact pour les questions rom et sinti prennent part régulièrement aux réunions du groupe. Un certain nombre d'ONG et d'experts indépendants sont également invités à participer aux travaux du groupe. Les associations de Roms jouent également un rôle actif dans les travaux du groupe.

Le groupe a établi un plan de travail qui consiste à:

- élaborer des rapports, des études et des recommandations pour le Comité des Ministres sur les principales questions concernant les Roms/Tsiganes, à savoir les problèmes de droits de l'homme, les questions portant sur l'économie et l'emploi, la culture et l'éducation, la santé, le logement, la situation des femmes et des enfants, etc. Le groupe a récemment soumis au Comité des Ministres une note sur les problèmes que rencontrent les Roms/Tsiganes en matière de droits de l'homme;

- les rapports et recommandations du groupe sont adressés au Comité des Ministres et à

d'autres organes concernés du Conseil de l'Europe;

– le MG-S-ROM s'occupe également des questions urgentes, qui leur sont souvent signalées par des ONG roms. Le groupe a, par exemple, organisé une mission d'enquête en Bosnie et Herzégovine en mai 1996, afin d'étudier la situation des Rom dans ce pays et d'évaluer les possibilités de rapatriement des réfugiés roms vivant à l'étranger. En avril 1997, le groupe a envoyé un consultant à Madrid pour effectuer une étude sur la situation des familles roms/tsiganes vivant dans un bidonville des environs de Madrid.

La dernière réunion du groupe s'est tenue en Roumanie, à l'invitation du Département roumain pour la protection des minorités nationales.

46. En 1996, le Comité des Ministres a autorisé l'ouverture d'un **compte spécial pour les activités concernant les Roms/Tsiganes en Europe centrale et orientale**. Grâce aux contributions versées par les ministères néerlandais et finlandais des Affaires étrangères, le Secrétariat a pu mettre en œuvre de nombreuses activités consistant essentiellement à:

– aider les gouvernements à élaborer des politiques en faveur des Roms/Tsiganes (organisation de tables rondes nationales, formation de la police, missions d'experts, etc.);

– accorder des subventions aux organisateurs de manifestations relatives aux Roms/Tsiganes en Europe centrale et orientale (conférences, formation, etc.);

– organiser des stages de formation sur la Convention européenne des Droits de l'Homme pour les juristes qui s'occupent des questions relatives aux Roms;

– soutenir les organisations roms paneuropéennes.

47. Exemples d'activités mises en œuvre en 1996-1997:

– organisation d'une table ronde sur la situation des Roms/Tsiganes en Hongrie (novembre 1996) avec le concours de l'Office hongrois pour la protection des minorités nationales;

– participation à un stage de formation pour la police roumaine, organisé dans le cadre du projet sur les relations interethniques (1997): un expert et deux officiers de police ont été envoyés par le Conseil de l'Europe pour diriger une partie du stage consacré aux relations intercommunautaires;

– une subvention a été accordée pour l'organisation d'un séminaire sur les «Roms en Croatie aujourd'hui» (avril 1997) par le groupe pour la protection directe des droits de l'homme;

– organisation, avec le concours du groupe chargé des droits des minorités/Londres, d'une table ronde sur «Images et actions positives des Roms» (juin 1997);

– organisation de deux réunions sur les organes consultatifs nationaux entre les Roms et les gouvernements (novembre 1996 et octobre 1997), ainsi qu'avec le BIDDH/Point de contact

pour les questions rom et sinti;

– subventions destinées à couvrir la participation de représentants rom à la table ronde du BIDDH/Conseil de l'Europe sur «l'application des droits des minorités rom et sinti», le 19 novembre 1997, lors de la réunion d'examen de la mise en œuvre du BIDDH.

On espère que de nouvelles contributions permettront de lancer d'autres activités, notamment dans des pays à forte proportion de Roms/Tsiganes et dans les nouveaux Etats membres.

48. D'autres organes du Conseil de l'Europe s'occupent régulièrement des questions relatives aux Roms/Tsiganes.

L'Assemblée parlementaire s'intéresse beaucoup à la situation de cette minorité dans les Etats membres; cette question ne manque pas de revenir souvent dans les rapports de sa commission de suivi pour le respect des engagements pris par les Etats membres.

49. **Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe** a tenu récemment, à Pardubice, République tchèque, la dernière d'une série d'auditions consacrées aux questions relatives aux Roms/Tsiganes. Le réseau européen des villes pour l'accueil des Roms dans les collectivités territoriales, qui a été créé par le CPLRE en 1993, poursuivra désormais cette activité indépendamment du Conseil de l'Europe. Enfin, le Conseil de la coopération culturelle (CDCC) produit un certain nombre de publications sur les Roms/Tsiganes dans le cadre du programme: «Démocratie, droits de l'homme, minorités: les aspects éducatifs et culturels».

50. **La Commission européenne contre le Racisme et l'Intolérance (ECRI)** est en charge des questions de racisme et de discrimination à l'égard des Roms/Tsiganes. Son groupe de travail sur les Roms/Tsiganes prépare une recommandation générale sur le racisme à l'égard des Roms/Tsiganes dans les Etats membres.

VIII. Quelques observations concernant le DH-MIN en guise de conclusion

51. A partir de cette présentation, il est clair que les types d'activités ci-dessous sont déjà proposés ou le seront prochainement dans le cadre du Conseil de l'Europe :

- suivi des instruments juridiques (FCNM, CRML);
- coopération et assistance;
- une série d'activités dirigées par ECRI concernant le racisme et l'intolérance;
- un programme de projets pratiques au niveau le plus fondamental visant le retour de la confiance dans la société civile;
- action spécifique, incluant une approche intergouvernementale, concernant les Roms/Tsiganes.

52. De là, on peut en conclure que, jusqu'en 1998, il n'y a jamais eu de forum à caractère général de coopération intergouvernementale pour discuter des questions relatives à la protection des minorités nationales. On peut donc suggérer, eu égard au mandat du DH-MIN, que cela pourrait être un rôle essentiel du Comité. Le DH-MIN pourrait en particulier se concentrer sur les politiques à adopter dans les différents domaines de protection des minorités (par exemple, la participation à la vie publique, l'éducation, l'usage des langues minoritaires etc.). Le DH-MIN pourrait certainement orienter de manière utile ses travaux sur un certain nombre de questions précises où les échanges d'expérience et de réalisations positives pourraient aboutir à des résultats concrets. A cet égard, l'expérience acquise lors de la mise en oeuvre du Programme commun "Minorités dans les pays d'Europe centrale" pourrait être une source utile d'inspiration.

De plus, une consultation des représentants des minorités nationales et des organisations non-gouvernementales compétentes vis-à-vis du mandat du DH-MIN pourrait certainement amener d'autres propositions quant aux futurs travaux du Comité. Plus généralement, il semble que des contacts et des consultations entre experts gouvernementaux et de tels représentants pourraient devenir une composante importante du travail du DH-MIN. C'est, en effet, un domaine relativement peu couvert par les structures déjà existantes au sein du Conseil de l'Europe.