

**COMITÉ CONSULTATIF
DE LA CONVENTION-CADRE
POUR LA PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES**

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ACFC/OP/IV(2017)006

Quatrième Avis sur l'Azerbaïdjan – adopté le 8 novembre 2017

Résumé

La société azerbaïdjanaise se caractérise dans l'ensemble par un climat de tolérance interculturelle et interreligieuse. L'Azerbaïdjan est fier de sa longue tradition de « vivre ensemble » dans une société multiculturelle et les autorités promeuvent le concept de « multiculturalisme azerbaïdjanais » au niveau national comme dans la communauté internationale. Les personnes appartenant à la plupart des minorités reçoivent un soutien des autorités pour exprimer leur identité culturelle. Toutefois, les restrictions générales imposées à la démocratie, aux droits de l'homme et à l'État de droit dans le pays ont un effet dissuasif sur la société civile, y compris pour les personnes appartenant aux minorités nationales qui souhaitent établir des organisations non gouvernementales destinées à représenter leurs intérêts dans la sphère publique. Les personnes appartenant aux minorités nationales qui expriment des opinions critiques à l'égard des autorités font l'objet d'intimidation, d'arrestations et sont parfois même emprisonnées.

S'il convient, d'une manière générale, de se féliciter de la promotion du multiculturalisme dans la société azerbaïdjanaise plurielle du point de vue ethnique et religieux, la notion de « multiculturalisme azerbaïdjanais » telle que les autorités l'encouragent, associée au conflit en cours dans le Haut-Karabakh et aux menaces perçues de la part des pays voisins, crée un environnement dans lequel les personnes appartenant aux minorités se sentent obligées d'exprimer leur loyauté envers l'État au détriment de leurs identités minoritaires. Un cadre institutionnel consacré spécifiquement à la promotion et à la protection des droits des minorités qui aiderait les personnes appartenant aux minorités nationales à avoir accès aux droits garantis par la Convention-cadre fait toujours défaut. Il n'existe toujours pas de mécanisme consultatif effectif, dont l'absence est aggravée par les restrictions imposées à la liberté d'association et à la liberté d'expression. L'enseignement des langues minoritaires est relativement bien développé pour le russe et le géorgien, mais très limité pour d'autres langues minoritaires. À l'exception du russe, il n'existe toujours pas de possibilités de formation spécialisée des enseignants des langues minoritaires.

Recommandations pour action immédiate

- **Veiller à ce que le recensement de la population 2019 garantisse effectivement la libre identification volontaire et la possibilité d'indiquer des appartenances multiples et plusieurs premières langues afin de refléter le caractère multiculturel de la population azerbaïdjanaise ;**
- **Adopter, en étroite concertation avec les personnes appartenant aux minorités nationales, un cadre juridique adéquat pour la protection des minorités nationales et une législation antidiscriminatoire complète, et établir un organe spécialisé chargé de coordonner les questions liées à la protection des minorités nationales et donner la possibilité aux représentants des minorités nationales de participer effectivement aux processus décisionnels qui les concernent ;**
- **Supprimer les obstacles à la liberté d'expression et à la liberté d'association et prendre des mesures de soutien pour que les personnes appartenant aux minorités nationales puissent exprimer leurs identités et leurs préoccupations sans crainte de répercussions et participer à la prise de décisions publiques, à la fois individuellement et collectivement ;**
- **Étendre la portée de l'enseignement des langues minoritaires, informer sur le droit à l'enseignement des langues minoritaires, évaluer régulièrement la demande et les besoins liés à cet enseignement et améliorer effectivement la qualité de l'enseignement par la formation des enseignants au niveau universitaire.**

Table des matières

I. PRINCIPAUX CONSTATS	5
PROCEDURE DE SUIVI	5
VUE D'ENSEMBLE DE LA SITUATION ACTUELLE.....	5
ÉVALUATION DES MESURES PRISES EN APPLICATION DES RECOMMANDATIONS POUR ACTION IMMEDIATE .	7
ÉVALUATION DES MESURES PRISES EN APPLICATION DES AUTRES RECOMMANDATIONS	8
II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE	10
ARTICLE 3 DE LA CONVENTION-CADRE	10
ARTICLE 4 DE LA CONVENTION-CADRE	12
ARTICLE 5 DE LA CONVENTION-CADRE	15
ARTICLE 6 DE LA CONVENTION-CADRE	17
ARTICLE 7 DE LA CONVENTION-CADRE	19
ARTICLE 8 DE LA CONVENTION-CADRE	22
ARTICLE 9 DE LA CONVENTION-CADRE	24
ARTICLE 10 DE LA CONVENTION-CADRE	27
ARTICLE 11 DE LA CONVENTION-CADRE	28
ARTICLE 12 DE LA CONVENTION-CADRE	29
ARTICLE 13 DE LA CONVENTION-CADRE	30
ARTICLE 14 DE LA CONVENTION-CADRE	31
ARTICLE 15 DE LA CONVENTION-CADRE	34
ARTICLE 16 DE LA CONVENTION-CADRE	35
ARTICLES 17 ET 18 DE LA CONVENTION-CADRE	36
III. CONCLUSIONS	37
RECOMMANDATIONS POUR ACTION IMMEDIATE	37
AUTRES RECOMMANDATIONS	37

I. Principaux constats

Procédure de suivi

1. Ce quatrième Avis sur la mise en œuvre de la Convention-cadre par l’Azerbaïdjan a été adopté conformément à l’article 26(1) de la Convention-cadre et à la règle 23 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres. Les constats reposent sur les informations contenues dans le quatrième rapport étatique, soumis par les autorités le 10 janvier 2017, et sur les informations écrites émanant d’autres sources ainsi que sur les informations obtenues par le Comité consultatif auprès de sources gouvernementales et non gouvernementales au cours de la visite qu’il a effectuée du 3 au 7 juillet 2017 à Bakou, à Lankaran et à Massali. Le présent Avis ne traite pas de la situation du Haut-Karabakh et des sept districts limitrophes, qui ne se trouvent pas sous le contrôle effectif des autorités azerbaïdjanaises auxquelles s’adresse ce présent Avis. Compte tenu du conflit du Haut-Karabakh, la délégation du Comité consultatif n’a pas pu se rendre dans cette région pendant sa mission. Le Comité consultatif se félicite de l’approche globalement constructive et coopérative de la procédure de suivi adoptée par les autorités et de l’aide considérable apportée avant, pendant et après la visite du quatrième cycle.

2. Le troisième Avis a été traduit en azerbaïdjanais. Malheureusement, il n’a été ni traduit dans les langues des minorités, ni publié sur un site internet public en Azerbaïdjan, ce qui limite sa diffusion dans la société. Le Comité consultatif regrette qu’aucun séminaire de suivi n’ait été organisé en Azerbaïdjan à l’issue du précédent cycle de suivi.

3. Le Comité consultatif se réjouit de poursuivre le dialogue avec les autorités de l’Azerbaïdjan ainsi qu’avec les représentants des minorités nationales et les autres acteurs de la mise en œuvre de la Convention-cadre. Il encourage vivement les autorités à publier le présent Avis dès sa réception, afin de promouvoir un processus transparent associant tous les intéressés. Il invite aussi les autorités à traduire le présent Avis et la résolution à venir du Comité des Ministres en azéri et dans les langues minoritaires et à en assurer une large diffusion auprès des acteurs concernés. Il considère qu’un dialogue de suivi serait utile pour prendre en compte les observations et les recommandations formulées dans le présent Avis et mieux faire connaître les droits des minorités garantis par la Convention-cadre.

Vue d’ensemble de la situation actuelle

4. L’Azerbaïdjan est une société plurielle où, de manière générale, des personnes provenant de groupes ethniques, culturels, linguistiques et religieux différents vivent ensemble dans un esprit de tolérance et de respect. Le Comité consultatif a pu observer lors de sa visite que le respect de la diversité est ancré dans l’ensemble de la société et pratiqué de manière quotidienne. Il note que les autorités insistent particulièrement, dans leurs contacts avec la communauté internationale, sur le fait que l’Azerbaïdjan est un pays multiethnique ayant une longue tradition de tolérance interculturelle¹. L’année 2016 a d’ailleurs été déclarée « Année du multiculturalisme » en Azerbaïdjan. Plusieurs événements

¹ Voir par exemple le site internet de la bibliothèque présidentielle de l’Azerbaïdjan sur le « multiculturalisme azerbaïdjanais » à l’adresse suivante : http://multiculturalism.preslib.az/en_a1.html.

internationaux organisés à Bakou, comme le 7^e Forum mondial de l'Alliance des civilisations des Nations Unies, visaient à promouvoir le modèle du « multiculturalisme azerbaïdjanais ».

5. Si le Comité consultatif salue la promotion du concept du multiculturalisme par les autorités, il juge problématique que le concept restreigne largement les expressions de l'identité minoritaire à la sphère privée et qu'il repose sur une compréhension étroite de l'identité des minorités nationales en termes de cultures minoritaires. Apparemment, peu de place est laissée à l'expression des identités minoritaires nationales dans la sphère publique, en particulier lorsqu'elles sont exprimées collectivement et vont au-delà de l'expression de l'identité culturelle au sens strictement culturel, souvent folklorique. Il n'existe toujours pas de législation complète sur la protection des minorités nationales, incluant, entre autres questions, le soutien des initiatives culturelles, les médias, l'usage des langues minoritaires en dehors du domaine privé et informel et de l'éducation. Les personnes appartenant aux minorités nationales ont ainsi du mal à connaître les droits que la Convention-cadre leur garantit et à y avoir accès. Le Comité consultatif rappelle que, conformément au préambule de la Convention-cadre, « 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 ».

6. Le climat général de tolérance interculturelle dans l'ensemble de la société contraste avec un discours public ferme contre la République d'Arménie dans le contexte du conflit du Haut-Karabakh. Les frontières entre le discours négatif contre l'Arménie et les attitudes négatives envers les personnes d'origine arménienne sont floues. Le Comité consultatif est conscient des souffrances endurées par la population, et notamment les personnes appartenant aux minorités nationales, dans le contexte du conflit, et est vivement préoccupé par plusieurs cas d'escalade de la violence le long de la ligne de contact au cours de la période de référence, y compris pendant sa visite dans le pays. Toutefois, la situation de conflit et les menaces en matière de sécurité liées aux pays voisins créent un climat dans lequel les personnes appartenant aux minorités nationales déclarent être soumises à des pressions pour qu'elles expriment leur loyauté envers l'État en mettant en avant leur identité azerbaïdjanaise, et notamment l'usage de l'azéri. En particulier, le Comité consultatif observe que les personnes appartenant aux minorités talysh et lesghienne, lorsqu'elles font valoir leurs droits conjointement avec d'autres, courent le risque d'être perçues comme remettant en cause l'intégrité territoriale de l'Azerbaïdjan.

7. La situation générale des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit en Azerbaïdjan s'est détériorée au cours de la période couverte par le rapport². Les modifications constitutionnelles de 2016 ont encore renforcé les pouvoirs du Président et affaibli ceux du Parlement³. Le Comité consultatif partage les préoccupations des

² Freedom House, Freedom in the World 2017, consultable en anglais à l'adresse suivante : <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/azerbaijan>. Voir aussi les rapports réguliers sur le respect des obligations et des engagements de l'Azerbaïdjan élaborés par la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, consultables en anglais à l'adresse suivante : http://website-pace.net/en_GB/web/as-mon/committee-documents.

³ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Avis sur le projet de révision de la Constitution soumis au référendum du 26 septembre 2016, adopté les 14 et 15 octobre 2016 ([Convention de Lanzarote-AD\(2016\)029](#)).

observateurs internationaux, dont l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE)⁴ et le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe⁵, concernant les restrictions de plus en plus nombreuses de la liberté des médias, de la liberté d'expression et de la liberté d'association, et les informations faisant état du maintien en détention de représentants de la société civile, de défenseurs des droits de l'homme, de militants politiques, de journalistes, de blogueurs et d'avocats, sur la base de charges présumées en relation avec leur travail. Cette politique fait du tort à la société civile et altère le climat dans lequel les organisations des minorités œuvrent. De manière générale, le Comité consultatif souligne que la mise en cause des principes de la démocratie, de l'État de droit et des principes généraux des droits de l'homme en Azerbaïdjan fait obstacle de manière notable à la mise en œuvre des droits des minorités inscrits dans la Convention-cadre.

Évaluation des mesures prises en application des recommandations pour action immédiate

8. Plus généralement, le Comité consultatif constate avec regret que les progrès accomplis afin de donner suite aux recommandations pour action immédiate restent limités. Le « programme national d'action visant à accroître l'efficacité de la protection des droits de l'homme et des libertés en République d'Azerbaïdjan »⁶ a été adopté en 2011. Son paragraphe 2 prévoit la poursuite des activités visant à préserver et à développer le patrimoine culturel des minorités ethniques, mais ne dresse pas de liste de projets concrets, d'activités ou de groupes cibles. Seules des mesures sporadiques ont été prises pour sensibiliser les personnes appartenant à des minorités nationales à leurs droits en vertu de la Convention-cadre. Dans le cadre des projets financés et mis en œuvre par le Conseil de l'Europe, des juristes ont suivi une formation sur la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte sociale européenne (révisée), mais pas sur la Convention-cadre⁷. L'emprisonnement d'Hilal Mammadov, journaliste appartenant à la minorité talysh⁸, ainsi que plusieurs autres emprisonnements largement considérés comme répondant à des motivations politiques⁹ montrent que les personnes qui expriment des opinions critiques, y compris sur les droits des minorités, se heurtent à de nombreuses restrictions.

9. Une série d'activités a été organisée pour favoriser la compréhension interculturelle et interreligieuse, en particulier par l'intermédiaire du Centre international du

⁴ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (7 septembre 2017), Rapport sur « le fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan », consultable en anglais à l'adresse suivante :

<http://website-pace.net/documents/19887/3258251/20170907-AzerbaijanInstitutions-EN.pdf/1e6f0d15-1836-428b-a0c9-7f41ac8ece87>.

⁵ Voir les rapports sur les visites du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe en Azerbaïdjan en 2013 et 2014 à l'adresse suivante : <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/azerbaijan-stop-reprisals-against-human-rights-defenders>.

⁶ Programme national d'action visant à accroître l'efficacité de la protection des droits de l'homme et des libertés en République d'Azerbaïdjan (27 décembre 2011), consultable en anglais à l'adresse suivante : <http://en.president.az/articles/4017>.

⁷ Rapport étatique, p. 7.

⁸ *Hilal Mammadov c. Azerbaïdjan*, requête n° 81553/12, arrêt du 4 février 2017.

⁹ Voir par exemple les affaires suivantes : *Ilgar Mammadov c. Azerbaïdjan*, requête n° 15172/13, arrêt du 22 mai 2014, *Rasul Jafarov c. Azerbaïdjan*, requête n° 69981/14, arrêt du 17 mars 2016, *Leyla Yunusova et Arif Yunusov c. Azerbaïdjan*, requête n° 59620/14, arrêt du 2 juin 2016. Voir aussi la Résolution intérimaire adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 25 octobre 2017 concernant le non-respect par l'Azerbaïdjan de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Ilgar Mammadov c. Azerbaïdjan* ([CM/ResDH\(2017\)379](https://www.coe.int/t/FR/ComDroits/ResDH/2017/2017379)).

multiculturalisme de Bakou créé en 2014 et au cours de 2016, « Année du multiculturalisme ». Toutefois, la plupart de ces activités semblent davantage viser à promouvoir le « multiculturalisme azerbaïdjanais » à l'extérieur qu'à mettre à disposition un forum d'échanges ouverts entre les différentes communautés de la société. Le Comité consultatif salue la politique favorable à la plupart des communautés religieuses non musulmanes, dont bénéficient aussi un grand nombre de personnes appartenant aux minorités nationales.

10. Malheureusement, aucun mécanisme consultatif n'a été mis en place pour que les personnes appartenant aux minorités nationales puissent participer effectivement aux décisions qui les concernent. Les représentants des minorités n'ont accès à aucun mécanisme institutionnalisé leur permettant d'exprimer leurs opinions sur des questions qui les intéressent ni au niveau national, ni au niveau régional. Le Centre international du multiculturalisme de Bakou est doté d'un conseil consultatif représentant les membres des minorités religieuses et nationales, mais son domaine d'activité se limite aux questions culturelles et linguistiques. L'accès à la participation effective à la prise de décisions est généralement restreint par l'absence de liberté d'expression et de liberté d'association.

Évaluation des mesures prises en application des autres recommandations

11. Aucune nouvelle mesure n'a été prise pour obtenir des données quantitatives et qualitatives ventilées sur la situation et l'accès aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales. Tandis qu'il existerait des informations sur la représentation des personnes appartenant aux minorités nationales dans l'administration publique, aucune donnée ventilée n'est collectée sur les indicateurs socio-économiques, entre autres, qui permettrait d'évaluer si les personnes appartenant aux minorités nationales jouissent d'une égalité effective.

12. Une loi sur la culture adoptée en décembre 2012 accorde aux minorités nationales le droit de protéger leurs propres cultures, de définir des identités culturelles nationales, de rétablir, d'intensifier et d'améliorer leurs ressources culturelles et protège le patrimoine culturel des minorités nationales comme faisant partie de la richesse culturelle nationale de la République d'Azerbaïdjan. Un soutien aux cultures minoritaires continue d'être apporté par le ministère de la Culture, le Conseil d'État de soutien aux organisations non gouvernementales et, depuis 2014, le Centre international du multiculturalisme de Bakou. Malheureusement, aucun programme institutionnalisé avec des procédures claires et transparentes et des lignes budgétaires distinctes pour les activités culturelles des minorités nationales n'a été mis en place, le soutien ad hoc aux activités et aux projets à court terme l'emporte sur le financement sur le long terme, et la procédure d'enregistrement des associations crée des obstacles supplémentaires pour accéder à ce financement.

13. Afin de remédier aux abus policiers en ce qui concerne le traitement des personnes placées en détention, y compris les personnes appartenant aux minorités nationales, une conférence sur le « traitement des condamnés conformément à la Convention européenne des droits de l'homme » a complété le programme des formations 2014-2015 destinées aux professionnels du droit et aux forces de l'ordre. Toutefois, le Comité consultatif note avec préoccupation l'affaire du journaliste talysh Hilal Mammadov, dans laquelle la Cour européenne a conclu à une violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de

l'homme liée à la fois à des mauvais traitements infligés par la police et à l'absence d'enquête effective sur les mauvais traitements allégués par le requérant¹⁰.

14. S'agissant de la liberté d'association des personnes appartenant aux minorités nationales, les modifications apportées à la loi sur les ONG en 2013 et 2014 n'ont pas remédié aux insuffisances relevées par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)¹¹. Elles ont plutôt augmenté la charge administrative pesant sur les ONG, y compris les ONG des minorités. Plusieurs affaires concernant le refus d'enregistrer des ONG qui défendent les intérêts de la minorité talysh ou qui sont situées dans la région sud sont pendantes devant la Cour européenne des droits de l'homme¹².

15. Aucune mesure n'a été prise pour supprimer les obstacles existants à la diffusion d'émissions de radio et de télévision dans les langues des minorités et le nombre d'heures de diffusion serait resté inchangé. Le soutien à la presse dans les langues des minorités nationales est toujours inexistant. Aucune mesure active n'est prise pour faciliter l'usage des langues minoritaires dans la communication avec les autorités. Le Comité consultatif observe une méconnaissance de la nécessité et de l'intérêt de promouvoir l'usage des langues minoritaires parallèlement à l'azéri plutôt qu'en concurrence avec cette langue.

16. L'enseignement des langues des minorités est globalement resté au même niveau et des efforts ont été faits pour élaborer de nouveaux matériels d'enseignement et d'apprentissage dans les langues des minorités. Toutefois, la situation de la formation des enseignants ne s'est pas améliorée, car en dehors du russe et du géorgien, il n'est toujours pas possible d'apprendre des langues des minorités au niveau universitaire.

¹⁰ Voir footnote 8.

¹¹ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Avis relatif à la loi sur les organisations non gouvernementales (associations publiques et fonds) telle qu'amendée de la République d'Azerbaïdjan, adopté les 12 et 13 décembre 2014 ([CDL-AD\(2014\)043](#)).

¹² Voir par exemple les affaires des ONG « Azeri-Talish National Moral Values » et « Centre for South Region Development and Gender » dans *Farhad Valiev et Kamran Aliyev contre Azerbaïdjan*, requête n° 12982/14 et 9 autres requêtes, communiquées le 11 octobre 2016.

II. Constats article par article

Article 3 de la Convention-cadre

Champ d'application personnel de la Convention-cadre

17. Les autorités continuent de maintenir une approche inclusive du champ d'application de la Convention-cadre, qui inclut implicitement toutes les personnes qui se sont déclarées comme appartenant à un groupe ethnique autre que les Azerbaïdjanais lors du recensement de 2009¹³. Sont couverts des groupes numériquement faibles tels que les Kriz, les Oudis, les Khinalougs et les Boudoukhs. Alors que les autorités abordent la question de la protection des minorités nationales dans le cadre de la politique de l'Azerbaïdjan en matière de multiculturalisme¹⁴, le Comité consultatif croit comprendre que le champ d'application couvre aussi implicitement des groupes numériquement peu importants qui ne sont pas recensés séparément tels que les Allemands et les Polonais¹⁵.

Recommandation

18. Le Comité consultatif encourage les autorités à maintenir leur approche inclusive et à veiller à ce que toutes les personnes qui peuvent bénéficier de la protection de la Convention-cadre soient informées de cette possibilité et aient effectivement accès à une protection en vertu de la Convention-cadre, article par article.

Recensement

19. Le dernier recensement de la population s'est tenu en 2009 et le prochain, prévu en 2019, est en préparation. Dans le questionnaire, les personnes interrogées ne pouvaient donner qu'une seule réponse concernant leur appartenance ethnique (« nationalité ») et une seule pour leur première langue. Dans une question séparée, elles pouvaient mentionner d'autres langues parlées. Les données du recensement laissent penser que la plupart des personnes qui se sont identifiées à une minorité parlent aussi la langue de cette minorité. Le Comité consultatif note avec satisfaction que les membres des minorités numériquement plus faibles avaient aussi la possibilité d'indiquer leur appartenance ethnique de manière volontaire. Toutefois, de nombreux représentants des minorités nationales ont informé le Comité consultatif que les données officielles du recensement de 2009 ne reflétaient pas le nombre réel de personnes appartenant à leur groupe respectif et que les chiffres étaient beaucoup plus élevés. D'après les informations que les autorités ont fournies au Comité ad hoc d'experts du Conseil de l'Europe sur les questions relatives aux Roms et aux Gens du voyage (CAHROM), 49 personnes se sont identifiées en tant que

¹³ Les résultats du recensement de 2009 figurant en annexe du rapport étatique mentionnent 16 « nationalités » résidant sur le territoire de l'Azerbaïdjan : 180 324 Lesghiens (2,02 %), 120 306 Arméniens (1,36 %), 119 307 Russes (1,35 %), 111 996 Talysh (1,26 %), 49 838 Avars (0,56 %), 37 975 Turcs meskhètes (0,43 %), 25 911 Tatars (0,29 %), 25 218 Tats (0,28 %), 21 509 Ukrainiens (0,24 %), 12 189 Tsakhours (0,14 %), 9 912 Géorgiens (0,11 %), 9 084 Juifs (0,1 %), 6065 Kurdes (0,07 %), 4 344 Kriz (0,05 %), 3 821 Oudis (0,04 %), 2 233 Khinalougs (0,03 %), 1001 Boudoukhs. Voir annexe 1 du rapport étatique. En ce qui concerne le nombre d'Arméniens dans le sondage de 2009, voir le Troisième Avis sur l'Azerbaïdjan, p. 10, note en bas de page 3.

¹⁴ Voir rapport étatique, p. 2.

¹⁵ Ces groupes sont présentés avec d'autres dans le catalogue officiel d'une exposition photo de 2016 organisée par le ministère de la Culture sur les minorités nationales intitulée « Azerbaïdjan – my native land », que le Comité consultatif s'est procuré pendant la visite.

Roms au cours du recensement de 2009, par exemple. Ce document indique qu'au total, 5 940 Roms vivent dans des zones d'implantation dense dans les régions de Yevlakh et d'Agdash et 101 familles dans les régions d'Agsu et de Barda¹⁶. La différence la plus frappante observée par le Comité consultatif était la suivante : les interlocuteurs des autorités ont indiqué que pas moins de 30 000 Arméniens résidaient à Bakou alors que d'après le recensement, 104 personnes seulement se sont déclarées en tant que telles à Bakou. Les autorités expliquent cet écart par le fait que la majorité de ces personnes sont des femmes arméniennes mariées à des Azerbaïdjanais et leurs enfants, qui se considèrent comme Azerbaïdjanais¹⁷. Cette situation suscite des préoccupations quant à l'application réelle du principe de libre identification des personnes appartenant aux minorités nationales, qui repose sur la connaissance du droit ainsi que sur le fait qu'aucun désavantage ne résulte de ce choix.

20. Les représentants d'autres minorités ont aussi estimé que le recensement ne reflétait pas le nombre réel de personnes appartenant à leur minorité. Dans ce contexte, il a souvent été fait référence à la pratique répandue des mariages mixtes comme une cause des appartenances ethniques multiples et de l'existence de nombreuses familles bilingues et multilingues. Le Comité consultatif regrette donc que le recensement ne tienne pas compte des recommandations pour les recensements de la population et des logements de 2010 de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE)¹⁸ visant à permettre aux personnes interrogées d'indiquer plusieurs affiliations ethniques et plusieurs appartenances linguistiques (langue maternelle). Le Comité consultatif est convaincu qu'une approche autorisant des appartenances multiples, ainsi que la CEE l'a également formulé dans ses Recommandations pour les recensements à venir de 2020¹⁹, permettrait de donner une image plus fidèle du caractère multiculturel et multilingue de la population de l'Azerbaïdjan.

21. Le Comité consultatif note que le recensement de 2019 est en cours de préparation et a été ravi d'apprendre du Comité national des statistiques qu'il reposerait sur les recommandations susmentionnées de la CEE. Il note qu'une étroite concertation avec les minorités nationales est importante à ce stade, car plusieurs groupes minoritaires ont déclaré que le recensement précédent ne rendait pas compte avec exactitude de leur nombre. Il rappelle aux autorités l'importance de la formation des agents recenseurs afin de veiller à ce que les personnes interrogées répondent en connaissance de cause et librement aux questions sur l'appartenance ethnique et linguistique. Par ailleurs, il serait important de dresser un tableau précis du nombre de locuteurs des langues minoritaires pour que les autorités puissent évaluer les besoins en matière d'enseignement de ces langues en dehors des aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales (voir article 14).

¹⁶ Informations soumises au Comité ad hoc d'experts du Conseil de l'Europe sur les questions relatives aux Roms.

¹⁷ Réponse écrite du Comité national des statistiques au Comité consultatif.

¹⁸ Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (2006), Recommandations de la conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des logements de 2010, paragraphes 426, 430 et suivants.

¹⁹ Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (2015), Recommandations de la conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des habitations de 2020, paragraphes 708 et 725.

Recommandation

22. Le Comité consultatif demande aux autorités de veiller à ce que le recensement de la population 2019 soit préparé en concertation avec les représentants des minorités, qu'il garantisse la libre identification volontaire et soit accompagné d'une vaste campagne de sensibilisation. Afin de refléter le caractère multiculturel de la société azerbaïdjanaise, les appartenances ethniques et linguistiques multiples doivent être prises en compte dans la collecte, le traitement et la présentation des données du recensement.

Article 4 de la Convention-cadre**Cadre législatif et institutionnel**

23. La base juridique de la protection des minorités nationales en Azerbaïdjan est la Constitution de 1995, notamment ses articles 25 (égalité et non-discrimination), 44 (droit à la nationalité) et 45 (droit d'utiliser sa langue maternelle)²⁰. Cela mis à part, il n'existe aucune législation spécifique sur la protection des minorités nationales et le Comité consultatif a été informé qu'il n'était pas prévu d'élaborer une telle législation. Le Comité consultatif regrette vivement l'absence d'une législation qui protégerait les droits des minorités nationales de manière plus concrète et efficace que les dispositions plutôt générales de la Constitution. Si la Constitution reconnaît des droits fondamentaux à tous les citoyens, aucune législation spécifique ne garantit aux personnes appartenant aux minorités nationales l'accès effectif à ces droits. Comme il est souligné dans le rapport explicatif de la Convention-cadre, la « mise en œuvre des principes énoncés dans la présente Convention-cadre se fera au moyen de législations nationales et de politiques gouvernementales appropriées ».

24. Outre l'article 25 de la Constitution, qui interdit les restrictions des droits et des libertés fondées, entre autres, sur la race, la citoyenneté, la religion, la langue et l'origine, plusieurs dispositions de droit pénal, administratif et civil interdisent la discrimination²¹. Les autorités, les membres du parlement et les représentants du Bureau du Médiateur ont informé le Comité consultatif que les dispositions pertinentes de la Constitution étaient suffisantes et qu'aucun cas de discrimination fondée sur des motifs ethniques ou linguistiques ne s'était produit²². D'après le rapport étatique, il n'y a eu aucun cas de violation des droits ou de discrimination d'une minorité nationale ou de leurs représentants par les autorités de l'État au cours de la période de référence²³. Selon l'expérience du

²⁰ Constitution de la République d'Azerbaïdjan de 1995, consultable en anglais à l'adresse suivante :

http://azerbaijan.az/portal/General/Constitution/constitution_01_e.html

²¹ Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), cinquième cycle de monitoring sur l'Azerbaïdjan, 7 juin 2016, paragraphes 3 à 16.

²² Voir aussi la déclaration d'Aydin Safikhanli, chef du bureau du Commissaire aux droits de l'homme (Médiateur) de la République d'Azerbaïdjan lors de la 89^e session du Comité de l'Organisation des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) qui s'est tenue du 2 au 4 mai 2016, p. 2, consultable en anglais à l'adresse suivante :

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCERD%2FIFN%2FAZE%2F23732&

D'après cette déclaration, « il n'y a eu aucun cas d'intolérance et de discrimination fondée sur l'appartenance ethnique, la religion, la langue et la culture à aucun moment depuis un siècle en Azerbaïdjan » (traduction non officielle).

²³ Rapport étatique, p. 6.

Comité consultatif, il s'agit d'un phénomène très inhabituel qui indiquerait peut-être plutôt un manque de sensibilisation ou de confiance dans l'efficacité des recours mis à disposition.

25. De l'avis du Comité consultatif, les dispositions anti-discrimination en vigueur, considérées conjointement, ne prévoient pas de garanties suffisantes contre la discrimination des personnes appartenant aux minorités nationales²⁴. Par exemple, il n'est pas clairement indiqué si l'interdiction constitutionnelle de la discrimination s'applique non seulement au secteur public mais aussi au secteur privé²⁵. En outre, des mesures spéciales ne sont pas autorisées en toutes circonstances considérant que l'article 25 de la Constitution interdit l'octroi d'indemnités ou de privilèges pour des motifs tels que la race, la nationalité ou la langue. Le Comité consultatif juge cette approche problématique, car l'égalité de fait dans le contexte de la Convention-cadre appelle des mesures effectives pour soutenir les différentes identités, mesures qui doivent aussi prévoir une protection effective contre la discrimination fondée sur ces différences²⁶. De manière générale, le Comité consultatif est vivement préoccupé par le fait que malgré les multiples recommandations formulées au cours des précédents cycles, il n'est pas prévu d'adopter une législation antidiscriminatoire complète qui contribuerait à réaliser les objectifs de la Convention-cadre.

26. Le Comité consultatif note que le Commissaire aux droits de l'homme (Médiateur) de l'Azerbaïdjan²⁷ a un large mandat en matière de prévention des violations des droits de l'homme et des libertés dans le secteur public et de lutte contre ces violations. Les conditions formelles d'une institution nationale indépendante des droits de l'homme sont largement remplies, à l'exception de la procédure de désignation, qui prévoit que le/la Médiateur/trice est élu(e) parmi trois candidats désignés par le Président²⁸. Cependant, le Comité consultatif est préoccupé par l'attitude passive de la Médiatrice face aux nombreux cas de violations présumées des droits de l'homme de membres de la société civile, dont des personnes appartenant aux minorités nationales, dont beaucoup ont été reconnus comme tels par la Cour européenne des droits de l'homme²⁹. Il note aussi que l'Alliance globale des

²⁴ Voir aussi Comité de l'Organisation des Nations Unies pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, Observations finales concernant le rapport de l'Azerbaïdjan valant septième à neuvième rapports périodiques ([CERD/C/AZE/CO/7-9](#)), paragraphes 21 et 22.

²⁵ Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), cinquième cycle de monitoring sur l'Azerbaïdjan, 7 juin 2016, paragraphes 3 à 16.

²⁶ Commentaire thématique n° 4 sur le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, paragraphe 58.

²⁷ Alliance globale des institutions nationales des droits de l'homme (GANHRI), Chart of the status of national institutions accredited by GANHRI as of 27 May 2017 (Tableau du statut des institutions nationales accréditées par la GANHRI depuis le 27 mai 2017), consultable en anglais à l'adresse suivante : <http://nhri.ohchr.org/EN/Documents/Status%20Accreditation%20Chart%20.pdf>.

²⁸ Voir Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (CIC) (2012), Rapport et recommandations de la session du Sous-comité d'accréditation (SCA), Genève, 26-30 mars 2012 ; et Alliance globale des institutions nationales des droits de l'homme (GANHRI), Rapport et recommandations de la session du Sous-comité d'accréditation, 13-17 mars 2017, consultable à l'adresse suivante : <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Documents/SCA%20Final%20Report%20-%20March%202017-%20%20French.pdf>

²⁹ Voir par exemple *Ilgar Mammadov c. Azerbaïdjan*, requête n° 15172/13, arrêt du 22 mai 2014, *Rasul Jafarov c. Azerbaïdjan*, requête n° 69981/14, arrêt du 17 mars 2016, *Leyla Yunusova et Arif Yunusov c. Azerbaïdjan*, requête n° 59620/14, arrêt du 2 juin 2016, et *Hilal Mammadov c. Azerbaïdjan*, requête n° 81553/12, arrêt du 4 février 2017. Voir aussi la Résolution intérimaire adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

institutions nationales des droits de l'homme (GANHRI) a recommandé en mars 2017 que l'accréditation de la Médiatrice passe au statut « B » du fait de son apparente réticence à suivre effectivement les violations graves des droits de l'homme et des faiblesses de la procédure de sélection et de désignation³⁰. En outre, le Bureau de la Médiatrice, au cours de sa conversation avec le Comité consultatif, n'a pas semblé concerné par l'absence de plaintes liées à la discrimination fondée sur des motifs ethniques ou linguistiques. Le Comité consultatif juge surprenant qu'aucun cas de discrimination n'ait été porté devant la Médiatrice en 2016 et que le sujet soit totalement absent de ses rapports annuels au cours de la période de référence³¹. Sans remettre en question l'atmosphère générale de tolérance interculturelle dans le pays, il s'inquiète de savoir si d'autres raisons pourraient expliquer l'absence totale de plaintes sur des questions liées à la discrimination, telles que la confiance insuffisante dans l'efficacité de l'institution ou la crainte de représailles des autorités. La Médiatrice dispose de plusieurs bureaux régionaux, mais ils n'ont pas été mentionnés par les interlocuteurs du Comité consultatif comme des institutions vers qui ils se tourneraient en cas de violation de leurs droits. Elle est aussi chargée de promouvoir les droits de l'homme. Si elle organise des réunions occasionnelles avec des représentants des minorités, elle n'a pas pris de mesures ciblées pour sensibiliser aux droits des minorités au cours de la période couverte par le rapport³². Elle a toutefois recommandé aux autorités en 2012 de ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires³³.

Recommandations

27. Le Comité consultatif recommande une nouvelle fois d'adopter et de mettre en œuvre une législation complète sur la protection des minorités nationales et une législation antidiscriminatoire complète afin de promouvoir l'égalité pleine et effective entre les personnes appartenant aux minorités nationales et celles appartenant à la majorité.

28. Le Comité consultatif demande au Commissaire des Droits de l'Homme (Médiateur) d'exécuter son mandat de manière active et indépendante et d'intensifier ses efforts de sensibilisation des personnes appartenant aux minorités et de la population dans son ensemble aux droits des minorités. La procédure de désignation et de recrutement devrait être mise en conformité avec les recommandations de l'Alliance globale des institutions nationales des droits de l'homme.

le 25 octobre 2017 concernant le non-respect par l'Azerbaïdjan de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Ilgar Mammadov c. Azerbaïdjan* ([CM/ResDH\(2017\)379](http://www.echr.coe.int/ViewDoc.aspx?id=1865379)).

³⁰ Voir GANHRI, Rapport et recommandations de la session du Sous-comité d'accréditation, 13-17 mars 2017, p. 18.

³¹ Commissaire aux droits de l'homme de la République d'Azerbaïdjan, Rapports annuels sur les activités de promotion et de protection des droits de l'homme pour 2016, consultables en anglais à l'adresse suivante : <http://www.ombudsman.gov.az/en/view/pages/59>.

³² Ibid. et rapports annuels de 2013 à 2015.

³³ Commissaire aux droits de l'homme de la République d'Azerbaïdjan, rapports annuels sur les activités de promotion et de protection des droits de l'homme pour 2013, page 61, consultables en anglais à l'adresse suivante : <http://www.ombudsman.gov.az/en/view/pages/59>.

Article 5 de la Convention-cadre

Soutien à la culture des minorités

29. Le Comité consultatif se félicite de l'attitude positive des autorités et de l'ensemble de la société à l'égard de la variété de cultures minoritaires présentes sur le territoire de l'Azerbaïdjan. Par le concept de « multiculturalisme azerbaïdjanais », que les autorités promeuvent aussi par l'intermédiaire du Centre international du multiculturalisme de Bakou créé en 2014, la diversité des origines ethniques, des langues, des cultures et des religions en Azerbaïdjan est considérée comme un élément constitutif de l'identité nationale du pays. Toutefois, le Comité consultatif observe que ce concept de « multiculturalisme azerbaïdjanais », semble principalement mis en avant dans les relations avec la communauté internationale. Au niveau national, l'accent semble être mis, dans le discours prédominant, sur la nation azerbaïdjanaise, tant au sens civique qu'ethnique, ce qui réduit les possibilités pour les personnes appartenant aux minorités nationales d'exprimer leurs identités ethniques en tant que minorités.

30. La loi sur la culture, adoptée en décembre 2012, précise à l'article 30 que les cultures des minorités nationales font partie intégrante du patrimoine national de l'Azerbaïdjan et sont à ce titre protégées par l'État. Le Centre international du multiculturalisme de Bakou a été créé en 2014 afin d'étudier et de soutenir la diversité culturelle dans le pays et de promouvoir activement le « multiculturalisme azerbaïdjanais » à l'étranger moyennant des universités d'été, des conférences et des antennes en Bulgarie, en République de Moldova et en Israël³⁴. Il organise des concerts et des expositions, et élabore des publications, y compris dans les langues minoritaires. Des efforts ont été faits pour rassembler et diffuser le folklore traditionnel et les langues des minorités nationales, par exemple au moyen de la chaîne internet *KulturaPlus*, qui diffuse aussi des cours en ligne sur les langues des minorités nationales³⁵.

31. Le Comité consultatif observe que le soutien aux cultures minoritaires est apporté par divers moyens. Le plus souvent, le soutien offert aux organisations des minorités prend la forme d'une mise à disposition de locaux pour des manifestations culturelles, des cours de langues ou de danse ou des activités similaires aux niveaux local, régional et national. Le Comité consultatif note que le Centre international du multiculturalisme de Bakou sera transféré dans des locaux plus grands, qui devraient aussi être mis à la disposition des minorités nationales. Les deux centres culturels régionaux dans lesquels le Comité consultatif s'est rendu à Lankaran et à Massali disposent des moyens nécessaires pour mener les activités dans le domaine culturel. Le Comité consultatif se félicite de l'existence de ces centres et espère que l'attribution des locaux se fait de manière inclusive, transparente et prévisible afin de permettre aux minorités nationales d'organiser et de mener leurs activités en fonction de leurs besoins.

32. Les activités culturelles sont principalement financées par le ministère de la Culture, le Conseil d'État de soutien aux organisations non gouvernementales³⁶ et les budgets

³⁴ Voir Multiculturalisme azerbaïdjanais à l'adresse suivante : <http://multikulturalizm.gov.az/en/>.

³⁵ Voir *KulturaPlus* Channel à l'adresse suivante : <http://kulturaplus.az/home.php/channel/rodnoj-yazy-k/>.

³⁶ Voir Conseil d'État de soutien aux organisations non gouvernementales (en anglais) à l'adresse suivante : www.csn.gov.az/index.php?lang=en.

municipaux et régionaux. Le Comité consultatif constate avec regret qu'aucune de ces sources de financement ne correspond à une ligne budgétaire spécifiquement réservée aux minorités nationales. Les associations des minorités nationales sont donc en concurrence avec d'autres organisations qui sollicitent un financement de leurs activités culturelles. En 2016, par exemple, le Conseil d'État de soutien aux organisations non gouvernementales a organisé trois concours, aboutissant au financement de 556 projets d'organisations non gouvernementales (ONG)³⁷. D'après les interlocuteurs du Comité consultatif, seuls six de ces projets portaient sur des questions liées aux minorités nationales³⁸. Dans aucun de ces cas, les associations des minorités n'ont participé à la prise de décisions sur l'attribution des financements (voir article 15). Enfin, il n'y a pas de financement pluriannuel institutionnel des associations des minorités nationales, qui leur serait nécessaire pour prévoir leurs actions sur une plus longue période.

33. Les financements n'étant disponibles que pour les organisations enregistrées, la législation restrictive appliquée aux ONG (voir article 7) a aussi une incidence sur la disponibilité de fonds pour des activités culturelles. Les critères sont encore plus stricts pour les organisations qui souhaitent recevoir des fonds de donateurs étrangers, bien qu'une approche « à guichet unique » applicable depuis janvier 2017 ait quelque peu simplifié la procédure³⁹. Les financements étrangers sont essentiels pour certaines minorités. Les Oudis, par exemple, ont reçu une contribution de la Norvège pour reconstruire des églises et prévoient d'ouvrir un musée ethnographique grâce au soutien de donateurs polonais.

34. Le Comité consultatif observe que, de manière générale, la politique adoptée soutient la culture, et en particulier le folklore des minorités numériquement très faibles, notamment les Boudoukhs, les Khinalougs, les Kriz, les Tats et les Oudis. Il a par exemple appris que la communauté des Kriz recevait un soutien du ministère de la Culture pour l'achat d'instruments de musique traditionnels. Le ministère de la Culture a aussi soutenu la création d'un atlas en ligne de musique traditionnelle azerbaïdjanaise⁴⁰. Le patrimoine culturel de ces petites communautés est officiellement considéré comme faisant partie du patrimoine culturel commun de l'Azerbaïdjan. La situation semble moins claire pour les minorités numériquement plus importantes et lorsque les besoins des minorités vont au-delà d'une conception étroite et folklorique de la culture. Si les minorités russe et géorgienne peuvent compter ouvertement sur le soutien de la Fédération de Russie pour l'une, et de la Géorgie pour l'autre, la situation des Lesghiens dans le nord du pays et des Talysh dans le sud est plus complexe. Dans les deux cas, il semble que les relations avec la Fédération de Russie (Daghestan) et l'Iran, leurs voisins respectifs, aient fait naître des soupçons de séparatisme et d'extrémisme religieux. Les interlocuteurs du Comité consultatif l'ont également informé que l'idée d'organiser des conférences sur la culture talysh doit être

³⁷ Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (20 juin 2017), état d'exécution des engagements pris par l'Azerbaïdjan (GR-DEM(2017)14).

³⁸ Les projets concernaient les domaines suivants : droits de l'homme et démocratie ; femmes, famille et enfants ; vétérans et PDI ; environnement et santé ; genre ; et jeunesse.

³⁹ En vertu du décret présidentiel du 21 octobre 2016 « sur l'application du principe de "guichet unique" dans la procédure d'octroi des subventions par des donateurs étrangers sur le territoire de la République d'Azerbaïdjan », le ministère de la Justice en tant qu'organe coordinateur des organisations à but non lucratif est désormais la seule interface des demandeurs et doit assurer une transmission rapide des documents au ministère des Finances et l'enregistrement de la subvention.

⁴⁰ Atlas de musique traditionnelle d'Azerbaïdjan, <http://atlas.musigi-dunya.az/en/culture.html>.

davantage soutenue par les autorités. Plusieurs conférences de ce type ont toutefois été organisées en République d'Arménie, renforçant les soupçons sur l'alimentation du séparatisme talysh.

35. S'agissant de la situation de la minorité talysh, le Comité consultatif constate une différence entre les informations reçues lors des réunions organisées par les autorités et celles qu'il a obtenues lors de ses autres réunions. D'après les réunions tenues au Centre international du multiculturalisme de Bakou et dans les centres culturels de Lankaran et de Massali, les Talysh bénéficient des meilleures conditions pour préserver et développer leur culture. Cependant, le Comité consultatif a appris par d'autres sources que certains Talysh ne sont pas satisfaits des droits culturels qui leur sont reconnus en tant que personnes appartenant à cette minorité. Alors que certains interlocuteurs se sont plaints de l'absence de législation garantissant les droits des minorités, de l'inexistence d'un centre culturel talysh à Lankaran et de l'insuffisance du soutien accordé aux manifestations culturelles, d'autres sources vont jusqu'à accuser les autorités d'appliquer sciemment une politique assimilationniste⁴¹.

36. Le Comité consultatif est par ailleurs préoccupé par l'affaire de la Mosquée sunnite dans la vieille ville de Bakou. La mosquée, construite au XII^e siècle, a été appelée « Mosquée lesghienne » au XIX^e siècle. En 2009, la plaque indiquant ce nom a été retirée du bâtiment, ce que le Comité consultatif a critiqué dans son troisième Avis. En mai 2014, la mosquée a été bloquée par la police, ce qui a restreint le nombre de fidèles. En juillet 2016, elle a été fermée de force, officiellement pour être rénovée, entraînant aussi la fermeture du centre culturel lesghien « Samur » qu'elle abritait depuis 1993. Des membres de la communauté lesghienne ont exprimé des craintes légitimes quant à la réduction de sa visibilité à Bakou du fait de ces actions. Le Comité consultatif note avec une certaine inquiétude l'absence manifeste de consultation effective de la communauté lesghienne sur les mesures prises par les autorités.

Recommandations

37. Le Comité consultatif demande aux autorités de permettre aux personnes appartenant aux minorités nationales de préserver les éléments essentiels de leurs identités culturelles, et de les soutenir activement dans cette démarche, notamment en supprimant les obstacles à la liberté d'expression et à la liberté d'association, et en garantissant le droit à manifester sa religion.

38. Le Comité consultatif invite de nouveau les autorités à veiller à ce qu'un financement de base réservé aux activités culturelles des minorités nationales soit disponible et accessible sur le long terme conformément aux procédures équitables, et à garantir la participation des représentants des minorités à l'attribution de ces fonds.

Article 6 de la Convention-cadre

Tolérance et dialogue interculturel

⁴¹ Site Web de l'Organisation des Nations et des Peuples non représentés (UNPO), Talysh (8 juillet 2015), disponible sur <http://www.unpo.org/members/17338>.

39. Le Comité consultatif salue le climat général de tolérance et de respect qui règne dans la société plurielle de l'Azerbaïdjan. Il a constaté avec satisfaction la bonne relation générale entre les musulmans chiites et sunnites ainsi que les opinions positives des représentants de la minorité juive sur leur situation en Azerbaïdjan et l'absence virtuelle d'antisémitisme. L'année 2016 a été déclarée « Année du multiculturalisme » avec l'organisation d'événements qui présentent l'Azerbaïdjan comme un modèle en termes de multiculturalisme, de tolérance et de dialogue interculturel. Le Comité consultatif observe toutefois que le concept est principalement interprété en termes de caractéristiques traditionnelles et folkloriques des minorités en tant que groupes aux identités statiques et mériterait de s'ouvrir à l'idée d'une diversité d'identités individuelles multiples, qui se chevauchent et évoluent. De son avis, les personnes appartenant aux minorités nationales doivent pouvoir à la fois préserver leurs identités minoritaires et parallèlement être considérées comme faisant partie intégrante de la société⁴². Par ailleurs, la promotion du respect et de la compréhension mutuels requiert non seulement des mesures ad hoc, mais aussi un engagement sur le long terme et des mesures actives destinées à protéger les personnes qui peuvent être victimes de menaces de discrimination, d'hostilité ou de violence en raison de leur identité minoritaire.

40. L'attitude globalement positive à l'égard de la diversité en Azerbaïdjan contraste nettement avec le discours hostile persistant envers l'Arménie voisine. Il est difficilement possible de distinguer ce discours officiel contre l'Arménie en tant que pays du discours de haine envers les Arméniens en tant que groupe ethnique⁴³. Le Comité consultatif est préoccupé par le fait que le recours omniprésent à des propos incendiaires des responsables politiques et d'autres personnalités publiques peut avoir des effets néfastes sur la manière dont la société perçoit les personnes appartenant à la minorité arménienne⁴⁴. Le rôle important des médias dans la promotion de ce discours discriminatoire et du discours de haine a été constaté à l'occasion de l'escalade de la violence observée dans le Haut-Karabakh du 2 au 5 avril 2016⁴⁵. Tout en reconnaissant que les deux pays sont en conflit, le Comité consultatif observe avec regret qu'une génération entière d'Azerbaïdjanais est accoutumée aux propos haineux, ayant été élevée dans un climat d'hostilité et de victimisation, ce qui peut avoir des répercussions sur les perspectives de réconciliation.

⁴² Commentaire thématique n° 4 sur le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (2016), paragraphe 86.

⁴³ Pour des informations plus détaillées sur le discours de haine contre les Arméniens en Azerbaïdjan, voir Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (2016), rapport sur l'Azerbaïdjan, cinquième cycle de monitoring, ECRI(2016)17.

⁴⁴ Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale (10 juin 2016), Observations finales concernant le rapport de l'Azerbaïdjan valant septième à neuvième rapports périodiques, CERD/C/AZE/CO/7-9, paragraphe 27. Voir aussi Alternative Report to the CERD submitted by the Armenian Atlantic Association, consultable en anglais à l'adresse suivante :

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fNGO%2fAZE%2f23691&Lang=en.

⁴⁵ Hrant Dink Foundation (2017), « Four day war in Nagorno-Karabakh and the discriminatory discourse analysis of the media in Azerbaijan, Armenia and Turkey », consultable en anglais à l'adresse suivante : <http://hrantdink.org/attachments/article/722/FOUR%20DAY%20WAR%20IN%20NAGORNO-KARABAKH.pdf>.

41. Le Comité consultatif prend note avec inquiétude des rapports faisant état de la discrimination envers des membres de la minorité arménienne⁴⁶. Il a aussi été informé par ses interlocuteurs de cas de discrimination dans le secteur public du logement et d'insultes verbales dans des situations de la vie courante. Il note qu'il est difficile d'obtenir des preuves et de la documentation concernant de telles allégations. D'après la Médiatrice, aucun cas de discrimination pour des motifs ethniques, concernant la minorité arménienne ou autre, n'a été porté à son attention (voir article 4). Le Comité consultatif, toutefois, doute que cela puisse être considéré comme une preuve de l'inexistence de ce type de discrimination. Il note en revanche que de nombreux interlocuteurs ont affirmé qu'il restait très peu d'Arméniens en Azerbaïdjan (voir article 3) et que ceux qui y résidaient se faisaient le plus discrets possible, voire dissimulaient leur identité, par crainte d'éventuelles conséquences négatives.

42. En vertu de l'article 283 du Code pénal, les activités, y compris par l'intermédiaire des médias, visant à favoriser la discorde ethnique, raciale ou religieuse, à porter atteinte à la dignité ethnique, ou à établir une supériorité sur un groupe de personnes sur la base de leur origine ethnique ou raciale, sont interdites⁴⁷. Le Comité consultatif constate par ailleurs qu'une modification de la section III de l'article 47 de la Constitution, apportée en 2016, complète la définition du discours de haine (auparavant défini comme une propagande incitant à la discorde et à l'animosité à caractère racial, national ou religieux et couvrant désormais l'hostilité fondée sur tout autre critère). Il partage l'inquiétude de la Commission de Venise sur le fait que cette disposition pourrait justifier de très amples restrictions à la liberté d'expression garantie à l'article 10 de la CEDH⁴⁸.

Recommandations

43. Le Comité consultatif encourage les autorités à favoriser activement le climat de tolérance et de compréhension mutuelle dans la société et à l'alimenter en interprétant la diversité d'une manière inclusive et dynamique allant au-delà des expressions folkloriques des identités des minorités. Les minorités nationales devraient être considérées comme faisant partie intégrante de la société azerbaïdjanaise et d'importance égale.

44. Le Comité consultatif exhorte les autorités à condamner fermement toute manifestation d'intolérance et de discours de haine à l'égard des personnes appartenant à la communauté arménienne et à prendre des mesures actives de façon que ces personnes puissent s'identifier en tant que telles en public en toute sécurité.

Article 7 de la Convention-cadre

Législation relative aux organisations non gouvernementales et à la liberté d'association

45. Le Comité consultatif note avec une vive préoccupation que l'environnement juridique et politique des organisations non gouvernementales de promotion des droits de

⁴⁶ UN Committee on Human Rights (16 novembre 2016), Concluding observations on the fourth periodic report of Azerbaijan, [CCPR/C/AZE/CO/4](#), paragraphe 44.

⁴⁷ Rapport étatique, p. 13.

⁴⁸ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Avis sur le projet de révision de la Constitution soumis au référendum du 26 septembre 2016, adopté les 14 et 15 octobre 2016, ([CDL-AD\(2016\)029](#)), paragraphe 40.

l'homme, y compris de ceux appartenant aux minorités nationales, reste problématique. D'après la Commission de Venise, la loi sur les ONG adoptée en 2000 qui prévoit une procédure obligatoire d'enregistrement des ONG et restreint considérablement la réception de financements étrangers témoigne d'une « approche très paternaliste vis-à-vis des ONG »⁴⁹. Les modifications apportées à la loi en 2013 et en 2014 n'ont pas remédié entièrement aux insuffisances et certaines ont même augmenté la charge administrative régulière de l'enregistrement et les obligations déclaratives dans le fonctionnement quotidien des ONG⁵⁰. Le Comité consultatif a été étonné d'apprendre lors de sa visite que même des partenaires locaux des institutions des Nations Unies n'étaient pas épargnés par ces restrictions, ce qui dans le cas du HCR a entraîné le gel temporaire de plusieurs projets d'aide aux réfugiés, aux personnes déplacées et aux demandeurs d'asile en 2014.

46. Des enquêtes pénales sur les activités d'un grand nombre d'ONG nationales et internationales ont été menées depuis 2013. À la suite de ces enquêtes, au moins 32 organisations ont fermé, les autorités ont gelé des dizaines de comptes bancaires d'ONG et des comptes personnels de plusieurs responsables d'organisations. Les ONG nationales et internationales ont qualifié les enquêtes pénales, les arrestations, les fermetures de comptes bancaires et les autres pressions de répression sans précédent à l'égard de la société civile⁵¹. À la fin de 2015 et au début de 2016, les autorités ont admis au bénéfice de la libération conditionnelle ou gracié plusieurs personnes qui avaient été condamnées, de l'avis général, sur la base d'accusations à motivation politique, dont Hilal Mammadov, rédacteur en chef du journal en langue talysh *Talishi Sedo*⁵². Cependant, en aucun cas les condamnations n'ont été annulées, certaines personnes ont été soumises à des restrictions de déplacement et un certain nombre de défenseurs des droits de l'homme ont quitté le pays par crainte de persécution pour des motifs politiques⁵³.

47. Plusieurs tentatives ont été entreprises pour instaurer un dialogue entre le gouvernement et les représentants de la société civile, la plus récente étant une plateforme de dialogue entre ces deux acteurs sur la promotion de l'initiative de transparence gouvernementale (Open Government Initiative), qui a été créée en septembre 2016 avec la participation de 31 ONG et dix institutions publiques⁵⁴. Cependant, le Comité consultatif constate une polarisation entre les ONG qui travaillent avec le gouvernement sur ces plateformes et d'autres représentants de la société civile, qui qualifient ces ONG d'« ONG

⁴⁹ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Avis relatif à la loi sur les organisations non gouvernementales (associations publiques et fonds) telle qu'amendée de la République d'Azerbaïdjan, adopté les 12 et 13 décembre 2014, ([CDL-AD\(2014\)043](#)), paragraphe 92.

⁵⁰ Ibid., paragraphes 46, 50, 51, et 69 et suivants.

⁵¹ European Stability Initiative (août 2014), The jails of Azerbaijan. A chronology of recent repression 14 May to 25 August 2014, ESI Background briefing, consultable en anglais à l'adresse suivante : www.esiweb.org/pdf/A%20short%20chronology%20of%20the%20Council%20of%20Europe%20chairmanship.pdf.

⁵² Human Rights Watch (17 mars 2016), « Dispatches: Good News from Azerbaijan (For a Change) », consultable en anglais à l'adresse suivante : <https://www.hrw.org/news/2016/03/17/dispatches-good-news-azerbaijan-change>.

⁵³ Conseil des droits de l'homme de l'ONU (2 avril 2014), Avis adoptés par le Groupe de travail sur la détention arbitraire à sa soixante-huitième session, 13-22 novembre 2013, n° 59/2013 (République d'Azerbaïdjan), A/HRC/WGAD/2013/59.

⁵⁴ OGP Azerbaijan (14 août 2017), « Open Government Platform presents its project report », consultable en anglais à l'adresse suivante : <http://ogp.org.az/index.php/2017/08/14/open-government-platform-presents-its-project-report/>.

proches du gouvernement » (aussi appelées « GONGO ») et doutent du sérieux de ces initiatives⁵⁵.

48. Les restrictions susmentionnées à la liberté d'association ne visent pas spécifiquement les minorités nationales et les personnes qui y appartiennent, mais concernent tout groupe de personnes souhaitant faire valoir ses intérêts de manière collective, en particulier s'ils sont de nature politique ou considérés comme tels. Si le Comité consultatif prend note des préoccupations exprimées par ses interlocuteurs au gouvernement et au parlement sur les questions de sécurité internationale et la nécessité d'éviter l'évasion fiscale, il est d'avis que le niveau de contrôle de l'État sur les activités des ONG est disproportionné par rapport à cet objectif. De manière générale, l'environnement juridique et politique actuel constitue un sérieux obstacle à l'exercice du droit à la liberté d'association des personnes appartenant aux minorités nationales reconnu à l'article 7 de la Convention-cadre. Cette situation a de profondes conséquences pour les possibilités des personnes appartenant aux minorités nationales de bénéficier d'un soutien des activités culturelles (voir article 5) et de participer au processus décisionnel public (voir article 15).

Recommandation

49. Le Comité consultatif demande de nouveau aux autorités de rendre la législation et les pratiques en matière d'enregistrement et de fonctionnement des ONG conformes aux normes internationales afin que toutes les personnes appartenant aux minorités nationales puissent jouir effectivement de la liberté d'association.

Liberté d'expression

50. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par les restrictions qui continuent d'être apportées à la liberté d'expression des personnes qui défendent les droits de l'homme et la démocratie. Parmi les nombreuses victimes de répression, dont beaucoup ont intenté avec succès des actions devant la Cour européenne des droits de l'homme, figurent aussi des militants des droits des minorités. Le Comité consultatif est particulièrement préoccupé par l'affaire de Hilal Mammadov, rédacteur en chef du journal en langue talysh *Talishi Sedo*. À ce poste, il succède à Novruzali Mammadov, mort en détention en août 2009⁵⁶. Peu après la visite de troisième cycle dans le pays du Comité consultatif en juillet 2012, Hilal Mammadov a été arrêté et inculpé pour possession illégale de stupéfiants. D'autres charges ont été ajoutées par la suite, à savoir l'incitation à la haine ethnique, raciale, sociale ou religieuse, ou à l'hostilité. En septembre 2013, il a été reconnu coupable de tous les chefs d'inculpation et condamné à cinq ans d'emprisonnement. La décision a été largement critiquée comme étant politiquement motivée et sanctionnant le journalisme et le militantisme de Mammadov pour les droits des minorités nationales⁵⁷. En février 2016, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné l'Azerbaïdjan en première instance pour violation de l'article 3 (traitement inhumain et dégradant, droit à une enquête) et de

⁵⁵ Eurasianet.org (4 novembre 2014), « Azerbaijan: Debating GONGO v. NGO », consultable en anglais à l'adresse suivante : <http://www.eurasianet.org/node/70761>.

⁵⁶ Voir troisième Avis du Comité consultatif sur l'Azerbaïdjan, adopté le 10 octobre 2012, paragraphes 66 et 67, et *Novruzali Khanmammad Oglu Mammadov et autres c. Azerbaïdjan*, requête n° 35432/07, communiquée le 27 août 2014.

⁵⁷ Civil Rights Defenders (2 octobre 2013), « News editor sentenced to 5 years in prison before elections », consultable à l'adresse suivante : www.civilrightsdefenders.org/news/statements/news-editor-sentenced-to-5-years-in-prison-before-elections.

l'article 34 (droit de recours individuel) de la Convention européenne des droits de l'homme⁵⁸. Si le Comité consultatif constate avec satisfaction que Hilal Mammadov a été libéré à la suite d'une grâce présidentielle en mars 2016, il prend note avec une profonde préoccupation des pressions continues exercées sur Mammadov et sur d'autres militants talysh. Le Comité consultatif a noté avec inquiétude les informations qu'il a reçues un mois avant sa visite en juillet 2017, selon lesquelles Mammadov et deux autres militants Talish avaient été arrêtés et interrogés, semble-t-il à des « fins préventives »⁵⁹.

51. Le Comité consultatif est par ailleurs préoccupé par l'affaire d'Arif Yunus, historien et militant des droits de l'homme qui a écrit sur l'histoire des minorités nationales en Azerbaïdjan⁶⁰. Il a été placé en détention d'août 2014 à novembre 2015 et condamné par la suite à de lourdes peines d'emprisonnement pour crimes économiques présumés. Des observateurs internationaux ont dénoncé la peine comme étant politiquement motivée et visant à punir Arif Yunus pour ses activités de défense des droits des prisonniers politiques et visant à trouver une solution pacifique au conflit du Haut-Karabakh. En juin 2016, la Cour européenne des droits de l'homme a établi une violation du droit de recours individuel et de l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants⁶¹.

Recommandation

52. Le Comité consultatif exhorte les autorités à s'abstenir de limiter indûment la liberté d'expression des personnes appartenant aux minorités nationales et défendant leurs droits.

Article 8 de la Convention-cadre

Manifestation des convictions religieuses

53. Le Comité consultatif salue la coexistence principalement pacifique des musulmans chiites et sunnites ainsi que de 27 communautés religieuses non islamiques et note la grande tolérance religieuse de la société. L'Azerbaïdjan est un État laïc comptant environ 95 % de musulmans. Parmi la majorité musulmane, la pratique religieuse varie et l'identité musulmane tend à reposer davantage sur la culture et l'origine ethnique que sur la religion⁶². La minorité talysh qui réside dans le sud du pays est principalement chiite, tandis que les Lesghiens, qui travaillent dans le nord, sont essentiellement sunnites. L'Azerbaïdjan

⁵⁸ *Hilal Mammadov c. Azerbaïdjan*, requête n° 81553/12, arrêt du 4 février 2017. Voir aussi Third party intervention on the case by the Council of Europe Commissioner for Human Rights of 19 February 2015 (CommDH(2015)5), consultable en anglais à l'adresse suivante : <https://rm.coe.int/16806daae3>.

⁵⁹ Meydan TV (8 juin 2017), « 1 Talysh Activist, 2 Talysh Newspaper Editors Arrested in Azerbaijan », consultable en anglais à l'adresse suivante : www.meydan.tv/en/site/news/23428/.

⁶⁰ Voir par exemple Arif Yunus (2004), *Ethnic Profile of Post-Soviet Azerbaijan*, European Yearbook of Minority Issues, Vol. 4, 2004/5, pp. 481-494. Voir *Leyla Yunusova et Arif Yunusov c. Azerbaïdjan*, requête n° 68817/14, communiquée le 5 janvier 2015. Voir aussi Third party intervention on the case by the Council of Europe Commissioner for Human Rights of 16 April 2015 (CommDH(2015)10), consultable en anglais à l'adresse suivante : [https://rm.coe.int/ref/CommDH\(2015\)10](https://rm.coe.int/ref/CommDH(2015)10).

⁶¹ *Leyla Yunusova et Arif Yunusov c. Azerbaïdjan*, requête n° 59620/14, arrêt du 2 juin 2016.

⁶² Administrative Department of the President of the Republic of Azerbaijan, Presidential Library (2009), *Religion*, consultable à l'adresse suivante : http://files.preslib.az/projects/remz/pdf_en/atr_din.pdf. L'identification avec les orthodoxes russes et géorgiens, les Juifs, les Oudis et les Moloques recoupe aussi largement l'appartenance ethnique.

est fier de sa tolérance religieuse et des bonnes relations entre les sunnites et les chiïtes⁶³. À la mosquée Heydar de Bakou, les imams sunnites et chiïtes officiels de la mosquée assurent les prières du vendredi à tour de rôle chaque semaine⁶⁴. La Direction spirituelle des musulmans du Caucase, l'Église orthodoxe russe et l'Église catholique ainsi que plusieurs communautés juives et oudis reçoivent des financements annuels du Fonds de réserve présidentiel⁶⁵. D'après le Comité d'État aux Affaires religieuses, d'autres communautés religieuses ont été reconnues : trois communautés moloques⁶⁶, deux bahaiï, une communauté krishna, une luthérienne, une baptiste et deux communautés pentecôtistes. Au cours de la visite, les communautés des Juifs de Montagnes et des Juifs ashkénazes ont indiqué au Comité consultatif que leurs membres se sentaient en sécurité et confirmé que l'antisémitisme n'a jamais été un problème en Azerbaïdjan. Les communautés juives apprécient le soutien financier du gouvernement, mais font état de lourdes procédures bureaucratiques pour recevoir des financements et de la littérature religieuse de l'étranger.

54. Compte tenu des modifications apportées en 2013 à la loi sur les subventions⁶⁷ et à la loi sur la liberté de religion, les accords de subventions des communautés religieuses, tout comme ceux des ONG (voir article 7), doivent être officiellement approuvés avant que les communautés ne puissent accepter des dons étrangers. Cette disposition et d'autres dispositions de la loi sur la liberté de religion de l'Azerbaïdjan (2009) ont été critiquées par la Commission de Venise comme étant trop restrictives et non conformes aux normes internationales⁶⁸. La loi, suivie par le Comité d'État aux affaires religieuses et modifiée plusieurs fois au cours de la période de référence, contrôle étroitement les activités religieuses. Elle établit une procédure d'enregistrement complexe de toutes les communautés religieuses, limite l'activité religieuse à une adresse enregistrée par groupe, régleme nte le contenu, l'importation, la distribution et la vente des textes religieux, exige l'approbation par l'État de la formation religieuse des chefs spirituels, interdit aux citoyens non azerbaïdjanais de suivre les rituels islamiques, et demande aux groupes religieux de

⁶³ D'après une étude, 16 % des musulmans d'Azerbaïdjan s'identifient en tant que sunnites, 37 % en tant que chiïtes et 45 % en tant que « simples musulmans ».

The Pew Forum on Religion & Public Life (2012), « The Worlds Muslims: Unity and Diversity », consultable en anglais à l'adresse suivante : <http://assets.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/11/2012/08/the-worlds-muslims-full-report.pdf>.

⁶⁴ Vestnik Kavkaza (16 janvier 2016), « Prayer for unity held in Baku's Heydar Mosque », consultable en anglais à l'adresse suivante : <http://vestnikkavkaza.net/news/Unity-Prayer-held-in-Baku%E2%80%99s-Heydar-Mosque.html>.

⁶⁵ En 2017, la Direction spirituelle des musulmans du Caucase a reçu un million AZN, le diocèse local de l'Église orthodoxe russe et la communauté des Juifs de Montagnes de Bakou, 250 000 AZN, et la communauté des Juifs européens de Bakou, la préfecture apostolique de l'Église catholique romane et la communauté chrétienne albano-oudine, 100 000 AZN.. Le taux de change au moment de l'adoption de cet Avis est le suivant : 1€ = 1,96 AZN.

⁶⁶ Les Moloques sont une petite communauté russophone qui s'est installée dans la ville d'Ivanovka en 1834 après avoir été exilée de Russie pour avoir enfreint les règles de l'Église orthodoxe russe. Voir www.ivanovka.net (en russe).

⁶⁷ Loi sur les subventions (y compris les modifications du 17 décembre 2013), consultable en anglais à l'adresse suivante :

<http://cssn.gov.az/documents/Law%20of%20the%20Republic%20of%20Azerbaijan%20on%20E2%80%9CGrant%E2%80%9D.pdf>.

⁶⁸ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise). Avis conjoint sur la loi de la République d'Azerbaïdjan relative à la liberté de conviction religieuse établi par la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE (octobre 2012), consultable en anglais à l'adresse suivante : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)022-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)022-e).

rendre compte régulièrement de leurs activités⁶⁹. Sans préjudice de la prévention de la radicalisation et du terrorisme, le Comité consultatif note avec préoccupation que les dispositions de la loi peuvent être utilisées pour justifier un nombre croissant d'arrestations de membres des communautés musulmanes⁷⁰ et que les restrictions susmentionnées de la liberté d'association (voir article 7) concernent aussi les communautés religieuses⁷¹.

55. Le Comité consultatif prend note d'informations selon lesquelles les communautés orthodoxes géorgiennes du nord-ouest de la région de Gakh se sont longtemps battues pour pouvoir rouvrir des lieux de culte, fermés à l'époque soviétique, et les doter d'un clergé. Seul un nombre restreint d'églises ont pu rouvrir et l'accès aux lieux de culte est limité à 30 minutes⁷². En juin 2015, les autorités ont refusé l'accès au prêtre orthodoxe géorgien Demetre Tetrushvili, qui officiait depuis quatre ans dans deux paroisses avec l'autorisation de l'État⁷³. Ce n'est qu'après une interruption d'un an, soit en juin 2016, que le nouveau prêtre des deux paroisses orthodoxes géorgiennes autorisées par l'État dans la région de Gakh a pu venir en Azerbaïdjan pour prendre ses fonctions⁷⁴.

Recommandation

56. Le Comité consultatif demande aux autorités de ne pas entraver indûment le droit des personnes appartenant aux minorités nationales d'exprimer et de manifester librement leurs croyances religieuses. L'enregistrement de ces communautés religieuses et l'accès aux lieux de culte doivent être traités de manière transparente et les refus doivent pouvoir faire l'objet d'un recours effectif.

Article 9 de la Convention-cadre

Télévision, radiodiffusion et presse écrite dans les langues minoritaires

57. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par le fait que les rares médias des minorités qui existent en Azerbaïdjan exercent leurs activités dans un environnement très restrictif au regard de la liberté des médias et de la liberté d'expression, qui a un effet dissuasif sur tous ceux, y compris les personnes appartenant aux minorités, qui veulent exercer leur droit à la liberté d'expression⁷⁵. Tout au long de la période couverte par le

⁶⁹ U.S. Commission on International Religious Freedom (2017), Annual Report 2017, pages 124 à 128, consultable en anglais à l'adresse suivante : www.uscirf.gov/sites/default/files/2017.USCIRFAnnualReport.pdf.

⁷⁰ Pour une description détaillée de la discrimination fondée sur la religion et notamment l'arrestation des participants à la manifestation pour le port du hijab en octobre 2012 et de 85 disciples de Saïd Nursi en septembre 2015, voir Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), rapport de cinquième cycle de monitoring sur l'Azerbaïdjan, 7 juin 2016, paragraphes 68 à 75.

⁷¹ Voir par exemple l'affaire *Islam-Ittihad association et autres c. Azerbaïdjan*, dans laquelle la Cour a établi une violation de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (requête n° [5548/05](https://www.echr.coe.int/ViewDoc.aspx?id=5548/05), arrêt du 13 février 2015).

⁷² Forum 18 (16 juillet 2015), « Azerbaijan: Religious freedom survey », consultable à l'adresse suivante : http://forum18.org/archive.php?article_id=2081.

⁷³ Forum 18 (8 septembre 2015), « Azerbaijan: 11 weeks with no Sunday liturgy », consultable à l'adresse suivante : http://forum18.org/archive.php?article_id=2097.

⁷⁴ Forum 18 (26 juillet 2016), « Mosques ordered to close for "repairs" », consultable à l'adresse suivante : http://www.forum18.org/archive.php?article_id=2202.

⁷⁵ L'Azerbaïdjan figure dans la catégorie « non libre » selon le Classement mondial de la liberté de la presse (World Press Freedom Index), et la note a baissé tous les ans au cours de la période de référence, pour atteindre 90 sur 100 (0=le meilleur, 100=le pire) en 2017. Voir <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2017/azerbaijan>.

rapport, les journalistes critiques ont fait l'objet de menaces, d'intimidation et de détention, et de nombreux médias indépendants ont dû fermer (voir article 7)⁷⁶. Plusieurs interlocuteurs du Comité consultatif ont indiqué que la censure était officiellement supprimée, mais que les médias restants s'autocensuraient pour éviter la répression. Les restrictions à la liberté des médias ont commencé avec les médias traditionnels mais s'étendent de plus en plus aux blogueurs et aux réseaux sociaux⁷⁷. À l'exception notable des affaires des rédacteurs en chef successifs du journal *Talishi Sedo*, Novruzali Mammadov et Hilal Mammadov (voir article 7), les médias des minorités ne sont pas la cible principale de la répression. Le Comité consultatif est néanmoins convaincu que le cadre restrictif général fait obstacle à l'établissement de nouveaux médias des minorités, limite la liberté journalistique des médias des minorités existants et entrave la couverture critique de la situation des minorités nationales dans les principaux médias.

58. Le Comité consultatif constate avec regret que les personnes appartenant aux minorités nationales en Azerbaïdjan n'ont qu'un accès très limité à la presse et aux programmes de radio et de télévision dans les langues des minorités. Le rapport étatique cite 15 journaux et magazines publiés par des minorités nationales⁷⁸, mais le Comité consultatif a eu du mal à en savoir plus à leur sujet lors de sa visite dans le pays. Le rapport étatique mentionne quatre magazines talysh, par exemple, mais les représentants des minorités que le Comité consultatif a rencontrés n'ont pu en nommer que deux. Des représentants des minorités lesghienne et kurde ont signalé la publication de journaux. Au cours de sa visite à Lankaran, le Comité consultatif a été informé qu'un journal local publie deux fois par mois une colonne ou une page en langue talysh, un poème, par exemple. S'il salue cette mesure, il la juge insuffisante pour une région traditionnellement habitée par un nombre substantiel de Talysh. Par ailleurs, il n'a pas été possible d'obtenir des informations sur la diffusion et la fréquence de ces journaux. Le Comité consultatif regrette qu'aucun journal en langue minoritaire ne bénéficie d'un financement public. Le Fonds d'État pour le soutien au développement des moyens d'information de masse finance 33 journaux, dont deux quotidiens russes, mais aucun des journaux des minorités numériquement moins nombreuses ne peut prétendre à ce soutien, car il suppose un tirage minimum de 2 500 exemplaires au moins une fois par semaine pour les journaux, et un tirage d'au moins 1 000 exemplaires au moins une fois par mois pour les magazines⁷⁹. Les communautés minoritaires doivent donc prendre en charge elles-mêmes le coût de leurs journaux

⁷⁶ Voir par exemple Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (20 juin 2017), État de la mise en œuvre des engagements auxquels l'Azerbaïdjan a souscrits ([GR-DEM\(2017\)14](#)), paragraphes 57 à 76 ; Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution [2141 \(2017\)](#) sur les « Attaques contre les journalistes et la liberté des médias en Europe », paragraphes 9 à 11 ; Comité des droits de l'homme de l'ONU (16 novembre 2016), Concluding observations on the fourth periodic report of Azerbaijan, [CCPR/C/AZE/CO/4](#), paragraphes 36 et 37 ; plusieurs arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant des journalistes présentés à l'adresse suivante : http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Azerbaijan_FRA.pdf, y compris *Emin Huseynov c. Azerbaïdjan*, requête n° [59135/09](#), arrêt du 7 mai 2015. Concernant l'affaire la plus récente, la fermeture de l'agence de presse Turan et l'arrestation de son rédacteur en chef Mehman Aliyev en août 2017, voir www.meydan.tv/en/site/news/24865.

⁷⁷ Concernant l'arrestation du blogueur Mehman Huseynov en janvier 2017, voir www.irfs.org/news-feed/mehman/free-azerbajani-journalist-mehman-huseynov. Depuis le début de 2017, l'accès aux sites internet Radio Free Europe/Radio Liberty et Meydan.TV est bloqué pour les utilisateurs en Azerbaïdjan.

⁷⁸ Rapport étatique, p. 21.

⁷⁹ Informations transmises par les représentants du Fonds d'État pour le soutien au développement des moyens d'information de masse au cours de la visite dans le pays.

respectifs, ce qui est impossible pour les communautés numériquement plus faibles, d'après les interlocuteurs du Comité consultatif.

59. En vertu de l'article 6 de la loi sur les médias, les médias en Azerbaïdjan doivent utiliser la langue de l'État, mais les citoyens azerbaïdjanais ont aussi le droit d'utiliser d'autres langues dans la production et la diffusion d'informations de masse⁸⁰. Le Comité consultatif note que la radio d'État diffuse 20 minutes par semaine d'émissions en talysh, en kurde et en lesghien, environ 40 minutes par semaine en géorgien et en arménien, et 15 heures par mois en russe. Le Comité consultatif a également appris au cours de sa visite que la chaîne de télévision publique AZTV diffusait 30 minutes de programmes par semaine en kurde et en turc, et 15 heures par mois en russe. Il constate avec regret que, d'après les informations fournies par ses interlocuteurs, il n'existe pas de médias de radiodiffusion ou de programmes gérés par les minorités, ni même parmi les stations privées ou au niveau régional.

60. Plusieurs interlocuteurs du Comité consultatif représentant les minorités nationales ont mentionné internet et les réseaux sociaux en ligne comme les principales plateformes pour obtenir et partager des informations. Facebook compte 1,75 millions d'abonnés en Azerbaïdjan⁸¹ et 78,8 % de la population utilise internet⁸². Dans ce contexte, le Comité consultatif s'inquiète vivement des informations concernant des restrictions à la liberté d'internet dans le pays avec le blocage de contenu en ligne⁸³, le « trollage » progouvernemental sur les réseaux sociaux, l'intimidation et les arrestations en réaction à des publications sur des blogs ou des réseaux sociaux⁸⁴. Il craint que ces mesures entraînent un climat d'autocensure⁸⁵, qui ferait obstacle à la possibilité des personnes appartenant aux minorités nationales d'exprimer leurs opinions ouvertement par l'intermédiaire des médias ou des réseaux sociaux en ligne.

Recommandations

61. Le Comité consultatif demande aux autorités d'étendre la radiodiffusion dans les langues des minorités à la radio et à la télévision et de soutenir les organisations des minorités nationales dans le développement de leurs propres presse, médias de radiodiffusion et médias en ligne, sans préjudice de l'indépendance éditoriale des médias.

62. Le Comité consultatif demande aux autorités de garantir la liberté des médias, y compris sur internet, de sorte à ne pas dissuader les médias de couvrir les questions liées aux minorités de manière critique.

⁸⁰ La loi sur les médias a été adoptée en 1999 et modifiée en 2001 et 2002. Voir http://azerbaijan.az/portal/Society/MassMedia/massMedia_e.html.

⁸¹ Orkhanrza.com (8 janvier 2017), « Azerbaijan Facebook & Instagram Statistics », consultable en anglais à l'adresse suivante : <http://orkhanrza.com/en/azerbaijan-facebook-instagram-statistics-january-2017>.

⁸² International Telecommunications Union, ICT Facts and Figures 2017, consultable à l'adresse suivante : www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/statistics/2017/CoreHouseholdIndicators_July2017.xls.

⁸³ Committee to Protect Journalists (28 avril 2017), « Azerbaijan government seeks order to permanently block news websites », consultable en anglais à l'adresse suivante : <https://cpj.org/2017/04/azerbaijan-government-seeks-order-to-permanently-b.php>.

⁸⁴ L'Azerbaïdjan est considéré comme « partiellement libre » dans le Freedom of the Net Report 2016 disponible à l'adresse (<https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2016/azerbaijan>).

⁸⁵ Eurasianet.org (15 avril 2014), « Azerbaijan presses clampdown on Facebook activists », consultable en anglais à l'adresse suivante : www.eurasianet.org/node/68277.

Les minorités dans les médias

63. Le Comité consultatif note avec satisfaction que, d'après les informations reçues des autorités, la propagande contre les minorités ethniques dans les médias est interdite. De plus, la stratégie nationale de développement de la société de l'information en Azerbaïdjan 2014-2020 souligne l'importance d'un « contenu ethnique » ainsi que de la protection et de la promotion du patrimoine ethnoculturel de l'Azerbaïdjan avec les technologies modernes⁸⁶. Le Comité consultatif a en outre été informé que la télévision publique est tenue de traiter de la diversité ethnique de l'Azerbaïdjan. Il n'a toutefois pas été en mesure de déterminer comment cette obligation est respectée. Certains interlocuteurs ont déclaré qu'il existait des programmes folkloriques, mais la plupart ont convenu que, de manière générale, les reportages sur les minorités nationales restaient rares. Cette situation limite les possibilités pour la société majoritaire de connaître et de comprendre les préoccupations spécifiques des personnes appartenant aux minorités.

Recommandation

64. Le Comité consultatif invite de nouveau les autorités à encourager la production et la diffusion d'un plus grand nombre d'émissions portant sur les questions qui concernent les minorités nationales en étroite consultation avec les représentants des minorités.

Article 10 de la Convention-cadre

Usage des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives

65. Le Comité consultatif a reçu des informations contradictoires concernant l'application du paragraphe 1 de l'article 10 sur le droit des personnes appartenant à une minorité nationale d'utiliser librement et sans entrave leur langue minoritaire, en privé comme en public. La Constitution indique que l'Azerbaïdjan garantit la libre utilisation et le développement d'autres langues parlées par la population (article 21.2) et que chacun a le droit d'utiliser sa langue maternelle⁸⁷. Au cours de la visite dans le pays, lorsque le Comité consultatif s'est interrogé sur l'usage des langues minoritaires dans la sphère publique, les représentants des autorités ont souligné que l'azéri était la langue officielle, mais qu'il n'existait aucune restriction concernant l'utilisation des langues des minorités dans la sphère publique. Le Comité consultatif a reçu des informations différentes des représentants des minorités sur la mesure dans laquelle ces dispositions se reflètent dans la pratique. Lors de ses entretiens avec les représentants des minorités, le Comité consultatif a cru comprendre que les langues des minorités étaient essentiellement limitées à la sphère privée et informelle.

66. Aucun progrès n'a été accompli concernant l'application du paragraphe 2 de l'article 10 sur l'usage des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives des aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle de personnes appartenant à des minorités nationales. Le Comité consultatif regrette que le rapport étatique ne donne pas d'informations sur la mise en œuvre effective de l'article 10 de la Convention-cadre, malgré la recommandation qu'il a formulée dans son troisième Avis

⁸⁶ Rapport étatique, p. 12.

⁸⁷ Constitution de la République d'Azerbaïdjan, consultable en anglais à l'adresse suivante : <http://en.president.az/azerbaijan/constitution>.

de mettre en place des normes précisant les conditions d'utilisation des langues minoritaires dans les rapports avec les autorités administratives⁸⁸. Il est toujours impossible officiellement d'utiliser les langues minoritaires dans les contacts avec les autorités locales ou régionales. Au cours de sa visite à Lankaran et à Massali, le Comité consultatif a été informé que toute communication écrite avec les autorités locales devait être rédigée en azéri. Dans les cas où un citoyen, généralement les personnes âgées appartenant à la minorité talysh, n'est pas en mesure de parler azéri, les administrations auraient recours, ponctuellement, au personnel parlant talysh. De l'avis du Comité consultatif, cela ne saurait être considéré comme une possibilité effective d'utiliser les langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives. Le Comité consultatif juge cette situation particulièrement regrettable considérant que, d'après les informations communiquées, une vaste majorité de la population des régions de Lankaran et de Massali parle talysh. Ses interlocuteurs, à l'hôpital de Lankaran comme à l'université de la ville, ont mentionné que presque tous les membres du personnel étaient capables de communiquer en talish. Le Comité consultatif note que d'après certains représentants des minorités talysh et lesghienne, leurs langues respectives devraient se voir accorder le statut de « langues régionales »⁸⁹.

67. Si l'Azerbaïdjan a signé la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires le 21 décembre 2001, le Comité consultatif constate avec regret qu'aucun progrès n'a été fait en vue de la ratification de la Charte et que, d'après des membres du parlement, il n'est pas prévu de la ratifier prochainement. Il tient à rappeler aux autorités que l'Azerbaïdjan s'était engagée à signer et à ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires avant le 25 janvier 2002.

Recommandations

68. Le Comité consultatif demande aux autorités de garantir le droit des personnes appartenant aux minorités nationales d'utiliser les langues minoritaires dans l'espace public, y compris dans les contacts avec l'administration, et en particulier dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle de personnes appartenant à des minorités nationales.

69. Le Comité consultatif invite les autorités à se conformer aux engagements qu'elles ont pris au moment de l'adhésion et à ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

Article 11 de la Convention-cadre

Indications topographiques et autres inscriptions bilingues

70. Le Comité consultatif regrette que les autorités n'encouragent pas le maintien et l'affichage des indications topographiques dans les langues minoritaires dans les aires géographiques d'implantation substantielle et traditionnelle des personnes appartenant à

⁸⁸ Troisième avis du Comité consultatif sur l'Azerbaïdjan, adopté le 10 octobre 2012, paragraphe 85.

⁸⁹ Informations soumises au Comité consultatif par l'Organisation des Nations et Peuples non représentés et la Moscow Talysh National and Cultural Autonomy, novembre 2015, et informations soumises au Comité consultatif par l'Organisation des Nations et Peuples non représentés et la Federal Lezgin National and Cultural Autonomy (FLINCA), octobre 2015.

des minorités nationales. Il n'a vu aucun panneau ou nom de rue bilingue au cours de sa visite à Lankaran et à Massali. Il prend note des informations reçues de l'Organisation des Nations et Peuples non représentés (UNPO) concernant des restrictions de l'utilisation d'enseignes de caractère privé en langue lesghienne⁹⁰. Il prend également note des critiques formulées par les représentants lesghiens concernant la modification de noms de villages dans le nord⁹¹ et tient à rappeler aux autorités l'importance de la consultation des représentants des minorités nationales concernées par ce type de décisions. Au cours de sa visite à Massali, il a été informé que la majorité des noms des villages talysh dans la région étaient en langue talysh, en alphabet latin et avec des terminaisons azéries. De l'avis du Comité consultatif, cela pourrait être interprété comme une « azerbaïdjianisation » de ces noms topographiques, ce qui est contraire à l'intention de l'article 11 de la Convention-cadre. En revanche, l'affichage d'indications topographiques bilingues à la fois en azéri et en talysh irait dans le sens d'une valorisation du caractère multilingue de cette région et contribuerait à promouvoir la tolérance et le respect de la diversité en tant que partie intégrante de la société azerbaïdjanaise et d'importance égale⁹².

Recommandation

71. Le Comité consultatif appelle les autorités à mettre leur cadre législatif en conformité avec la Convention-cadre et à autoriser l'affichage des langues minoritaires dans l'espace public dans les aires d'implantation substantielle et traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales.

Article 12 de la Convention-cadre

Diversité culturelle, matériels d'enseignement et d'apprentissage et formation des enseignants

72. Le Comité consultatif salue les mesures prises par les autorités pour sensibiliser les jeunes au multiculturalisme et à la tolérance dans le cadre du projet intitulé « Nous sommes tous humains et nous sommes tous égaux ». D'après le rapport étatique, des formations sur ce thème ont eu lieu dans six écoles à la fin de 2016 et d'autres étaient prévues en 2017, notamment dans des régions d'implantation substantielle des personnes appartenant aux minorités nationales. Les formations, qui s'adressent non seulement aux élèves, mais aussi à leurs parents et aux enseignants, seront organisées en coopération avec les organisations des minorités⁹³. Le Comité consultatif note que ces formations présentent des informations sur la Constitution de la République d'Azerbaïdjan et l'idéologie de l'azerbaïdjanisme, la Convention-cadre, et le développement d'une société pluraliste et démocratique en Azerbaïdjan fondée sur le respect de la spécificité de l'origine ethnique, de la religion, de la culture et de la langue de ses citoyens⁹⁴. S'il se félicite de ces formations, il considère que ces

⁹⁰ Informations soumises au Comité consultatif par l'Organisation des Nations et Peuples non représentés (UNPO) et la Federal Lezgin National and Cultural Autonomy (FLINCA), octobre 2015. Voir aussi UNPO (2013), Alternative Report submitted to the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights in collaboration with The Federal Lezgin National and Cultural Autonomy, p. 8, consultable à l'adresse suivante : <http://unpo.org/downloads/621.pdf>.

⁹¹ Ibid.

⁹² Commentaire thématique n°3 du Comité consultatif sur les droits linguistiques (2012), paragraphe 32, consultable à l'adresse suivante : <https://rm.coe.int/16800c108e>.

⁹³ Rapport étatique, pages 4 et 5.

⁹⁴ Rapport étatique, page 5.

initiatives doivent encore se concrétiser par une approche systématique de la formation sur les minorités nationales et la tolérance interculturelle, ce qui exige un réexamen approfondi des matériels pédagogiques, des programmes scolaires et de la formation des enseignants.

73. Le Comité consultatif note avec regret que, selon la majorité des interlocuteurs issus des minorités, les informations sur les cultures, l'histoire et les langues des minorités ne sont pas suffisamment représentées dans les matériels d'enseignement et d'apprentissage ni dans les programmes scolaires, d'où une connaissance limitée de cette diversité dans l'ensemble de la société. Il juge essentiel que tous les élèves découvrent la richesse des cultures, des langues, des traditions et des identités présentes en Azerbaïdjan, notamment celles des minorités numériquement plus faibles. Les cultures et les langues des minorités devraient être promues en tant que partie intégrante de la société majoritaire, et non considérées comme « marginales », ce qui peut conduire à l'isolement des cultures minoritaires et à l'assimilation des personnes appartenant aux minorités dans la culture majoritaire⁹⁵. Une étroite concertation des minorités nationales dans l'élaboration des manuels d'histoire est importante pour encourager la prise en compte de perspectives multiples dans la recherche historique.

Recommandation

74. Le Comité consultatif demande aux autorités de veiller, en consultation avec les représentants des minorités, à ce que les programmes scolaires et les matériels pédagogiques reflètent de manière adaptée le caractère multiculturel de la société et à promouvoir les cultures et les langues minoritaires en tant que partie intégrante de la société majoritaire.

Article 13 de la Convention-cadre

Établissements privés d'enseignement et de formation

75. Le Comité consultatif se félicite de la diversité des écoles du dimanche gérées par des associations de minorités dans lesquelles les enfants et les adultes appartenant aux minorités nationales peuvent apprendre leur langue minoritaire et mieux connaître leur culture. Au cours de sa visite, il a appris par exemple que les communautés ukrainienne et tatar à Bakou organisaient des cours de langue sur une base volontaire, car leurs langues ne sont pas enseignées dans les établissements scolaires. Certaines communautés ont déclaré qu'elles recevaient un soutien de leurs ambassades respectives, mais la plupart doivent compter sur leurs propres ressources. Le Centre international du multiculturalisme de Bakou et les centres culturels locaux affectent des locaux pour ces activités. Le Comité consultatif note par ailleurs que la communauté juive gère l'établissement scolaire privé Ohr Avner Chabad qui compte quelque 400 élèves⁹⁶.

Recommandation

⁹⁵ Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif sur les droits linguistiques (mai 2012), paragraphe 34, consultable à l'adresse suivante : <https://rm.coe.int/16800c108e>.

⁹⁶ Jerusalem Post (5 octobre 2010), « Jewish school opens new campus in Azerbaijan », consultable en anglais à l'adresse suivante : www.jpost.com/Jewish-World/Jewish-News/Jewish-school-opens-new-campus-in-Azerbaijan.

76. Le Comité consultatif encourage les autorités à maintenir et à étendre leur soutien organisationnel et matériel aux écoles privées du dimanche et à d'autres institutions scolaires gérées par des communautés minoritaires qui, à l'heure actuelle, n'ont pas la possibilité de suivre un enseignement en langue minoritaire dans les établissements scolaires publics.

Article 14 de la Convention-cadre

Accès à l'éducation

77. Le Comité consultatif note le maintien de deux programmes d'enseignement en langues minoritaires : un enseignement complet en russe et en géorgien, et deux heures hebdomadaires dans d'autres langues minoritaires. Un enseignement en russe est dispensé dans 325 écoles d'enseignement primaire et secondaire⁹⁷. Au cours de la période de référence, le nombre d'enfants étudiant en russe a augmenté de 16 %, s'élevant au total à 104 288 enfants. De plus, 17 000 étudiants à l'université étudient dans des facultés en langue russe. Un enseignement en géorgien est proposé dans dix écoles, contre 12 en 2011. Le Comité consultatif note le vif intérêt persistant pour la langue russe, comme en témoigne aussi le nombre croissant d'étudiants qui choisissent d'étudier le russe en tant que langue étrangère⁹⁸.

78. Sept autres langues minoritaires (le talysh, le lesghien, l'avar, le tsakhour, l'oudi, le kurde et le khinaloug) et la culture des minorités parlant ces langues sont enseignées comme matière à raison de deux heures par semaine dans les aires densément peuplées par des minorités⁹⁹. Cette offre s'adresse aux élèves de la 1^{re} à la 4^e année, à l'exception du lesghien, qui est enseigné jusqu'en 9^e année. Le Comité consultatif constate avec satisfaction que les personnes appartenant à quelques minorités numériquement plus faibles (kurde, oudi, khinaloug) ont aussi accès à ces deux heures de cours hebdomadaires. Aucun enseignement en langue minoritaire n'existe pour l'arménien, le boudoukh, l'allemand, le juhuri (la langue des Juifs de Montagnes), le kriz, le tat, le tatar et l'ukrainien¹⁰⁰. Le Comité consultatif regrette qu'à l'exception du lesghien, les cours en langues minoritaires ne soient proposés que de la première à la quatrième année. Le manque de continuité peut susciter des craintes que les élèves, bien que suivant des cours en langues minoritaires, ne puissent acquérir une bonne connaissance, des compétences et une maîtrise suffisantes de leur première langue, qui sont nécessaires pour l'utiliser dans divers domaines de la vie.

⁹⁷ Rapport étatique, annexe 3, et calculs du Comité consultatif. Chiffres pour l'année scolaire 2015-2016.

⁹⁸ Le nombre d'étudiants inscrits en russe comme langue étrangère a doublé, passant de 247 482 pour l'année universitaire 2012-2013 à 530 051 pour l'année 2016-2017. Déclaration du ministère de l'Éducation azerbaïdjanais au Comité consultatif.

⁹⁹ Rapport étatique, p. 22. Voir aussi annexe 4, qui donne les informations suivantes pour 2016 : dans 225 établissements scolaires pour le talysh, 98 pour le lesghien, 5 pour le tsakhour, 22 pour l'avar, 3 pour l'oudi, un établissement pour le khinaloug, et 2 pour le kurde.

¹⁰⁰ En Azerbaïdjan, les langues ci-après répondent à la définition de « langues régionales ou minoritaires » en vertu de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires : l'arménien, l'avar, le boudoukh, le géorgien, l'allemand, le juhuri, le khinaloug, le kriz, le kurde, le lesghien, le russe, le routoul, le talysh, le tat, le tatar, le tsakhour, l'oudi, l'ukrainien et le yiddish. Voir Chylinski, Ewa/Hofmannová, Mahulena (eds.) (2011), Azerbaijan, dans : Ready for Ratification – Early compliance of non-States Parties with the European Charter for Regional or Minority Languages, European Centre for Minority Issues, Flensburg, pages 23 à 29.

79. S'agissant de l'accès à l'enseignement en langues minoritaires, le Comité consultatif est par ailleurs préoccupé par l'absence de définition des critères de la notion de « régions densément peuplées par des minorités », également qualifiées de « zones de peuplement dense » par ses interlocuteurs, y compris les autorités. Il semble que cette notion soit utilisée de manière plutôt statique et la façon dont on évalue régulièrement la demande d'enseignement dans ou des langues minoritaires dans les aires d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales, découlant de l'article 14, paragraphe 2 de la Convention-cadre, n'apparaît pas clairement. Le Comité consultatif note, par exemple, que le talysh est enseigné dans 71 établissements publics de villages sur 89 dans la région de Lankaran, mais dans aucun de la ville de Lankaran, alors que d'après le recensement, 26 % environ de la population s'est identifiée en tant que talysh. En outre, il a reçu des informations contradictoires sur le nombre minimum d'enfants requis pour déclencher la mise en place d'un enseignement en langue minoritaire. D'après le ministère de l'Éducation, il faut au moins 20 élèves pour ouvrir une classe en langue minoritaire, même si le nombre d'élèves est inférieur dans certaines écoles de villages. Si le ministère de l'Éducation a mentionné la possibilité qu'ont les parents de demander aux autorités locales l'ouverture d'une classe en langue minoritaire dans ces conditions, le Comité consultatif a observé au cours de sa visite à Lankaran et à Massali que les représentants des minorités n'avaient pas connaissance de ce droit. Il considère que cette ignorance met les personnes appartenant aux minorités nationales dans une position de faiblesse parce qu'elle permet des décisions arbitraires et ne tient pas compte des mouvements de population, par exemple à travers l'urbanisation. Il est important d'évaluer la demande et les besoins en matière d'offre d'enseignement en langues minoritaires dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant aux minorités, tout en prenant en considération la situation spécifique des différents groupes minoritaires et les fonctions et les besoins des différentes langues et des différents locuteurs¹⁰¹. Les autorités doivent aussi veiller à ce que les parents et les élèves soient informés de leurs droits en la matière.

Recommandations

80. Le Comité consultatif exhorte les autorités à continuer d'investir dans l'enseignement dans les langues minoritaires et à en étendre la portée en consultation avec les personnes appartenant aux minorités nationales.

81. Le Comité consultatif demande aux autorités d'évaluer régulièrement la demande et les besoins en matière de classes en langues minoritaires et de faire connaître aux personnes appartenant aux minorités nationales leurs droits en la matière.

Matériels d'enseignement et d'apprentissage

82. Le Comité consultatif prend note des efforts faits pour publier et mettre à jour les manuels dans les langues minoritaires¹⁰². Au cours de la période de référence, par exemple, des manuels en langue oudi ont été publiés pour les 3^e et 4^e années¹⁰³. Le Comité consultatif

¹⁰¹ Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif sur les droits linguistiques (2012), paragraphes 56 et 69.

¹⁰² D'après le rapport étatique, au total, 16 manuels et autres manuels pédagogiques dans les langues minoritaires ont été publiés depuis 1992. Voir rapport étatique, p. 22.

¹⁰³ Voir rapport étatique, p. 22.

constate avec satisfaction que le ministère de l'Éducation s'emploie à développer une approche plus systématique de l'élaboration des manuels et des normes de qualité pour l'enseignement des langues minoritaires. En 2017, de nouveaux manuels en avar, en lesghien, en tsakhour et en talysh étaient en préparation pour la première année. D'autres sont prévus : en 2018, pour la 2^e année ; en 2019, pour la 3^e année ; en 2020 pour la 4^e année. En 2016, 24 manuels de la 1^{re} à la 4^e année ont été traduits en géorgien ; les manuels de la 5^e à la 10^e année doivent être traduits en 2018. Sur la base de la stratégie de développement de l'éducation en République d'Azerbaïdjan, des normes nationales sur l'enseignement des langues minoritaires ont été définies compte tenu des normes nationales révisées sur l'enseignement général. En outre, un nouveau programme sur l'enseignement des langues minoritaires est en cours de révision¹⁰⁴.

83. Des manuels de russe et en partie de lesghien et d'avar sont importés de la Fédération de Russie. De plus, en vertu d'un accord bilatéral avec la Géorgie conclu le 20 décembre 2011, les élèves étudiant dans des écoles azerbaïdjanaises proposant un enseignement en géorgien (et vice-versa) disposent de manuels de langue et de littérature gratuits dans la langue minoritaire respective. Si le Comité consultatif note cette coopération, il constate que les matériels pédagogiques des pays voisins ne peuvent pas remplacer totalement les matériels produits dans le pays concerné sur la base d'une concertation effective des représentants des minorités.

Recommandation

84. Le Comité consultatif invite les autorités à garantir des investissements sur le long terme pour l'élaboration et la diffusion de l'enseignement et des matériels d'enseignement et d'apprentissage dans les langues minoritaires, et à s'assurer à ce que ces derniers soient élaborés en étroite coopération avec les représentants des minorités.

Formation des enseignants

85. Le Comité consultatif constate avec regret qu'il n'existe aucune formation universitaire pour les enseignants des langues minoritaires nationales autres que le russe et le géorgien. Les enseignants des sept langues minoritaires qui sont enseignées deux heures par semaine dans les établissements primaires sont généralement des locuteurs natifs de la langue concernée diplômés en philologie azerbaïdjanaise ou d'autres spécialités. Ils peuvent bénéficier d'une formation continue¹⁰⁵, mais cela ne semble pas systématique. Les représentants des minorités lesghienne et talysh ont informé le Comité consultatif qu'ils regrettaient que leurs langues ne soient pas enseignées au niveau universitaire et espéraient que des facultés de langues ouvrent à l'avenir afin de garantir un axe vertical complet d'enseignement et de formation des langues. Il existe ici et là quelques projets de recherche ou mémoires de thèses sur des questions liées aux cultures et aux langues minoritaires¹⁰⁶, mais le Comité consultatif constate avec préoccupation que cela n'est pas suffisant pour protéger et développer les langues minoritaires concernées.

¹⁰⁴ D'après les informations communiquées au Comité consultatif par le ministère de l'Éducation.

¹⁰⁵ Un séminaire qui a réuni une trentaine d'enseignants de talysh a été organisé à l'université d'État de Lankaran en 2016.

¹⁰⁶ Le Comité consultatif a été informé de quelques recherches menées sur la langue, le folklore ou les toponymes talysh à l'université d'État de Lankaran.

Recommandation

86. Le Comité consultatif exhorte les autorités à assurer une formation adéquate des enseignants des langues minoritaires et à garantir l'enseignement des langues minoritaires dans l'enseignement secondaire et supérieur.

Article 15 de la Convention-cadre

Participation des personnes appartenant aux minorités nationales à la prise de décisions

87. Le Comité consultatif note avec regret qu'il n'existe toujours pas de mécanisme institutionnel garantissant la participation des minorités nationales aux décisions qui les concernent. Le Conseil de coordination en place jusqu'à 2010 sous l'égide du service d'État pour le multiculturalisme et les affaires interethniques et religieuses de l'époque, n'a toujours pas été rétabli. Le Comité consultatif regrette que la restructuration de l'entité chargée des minorités nationales de l'administration présidentielle en 2014 et en 2017 n'ait pas été l'occasion d'établir un organe représentatif des minorités nationales. Il note que l'administration présidentielle travaille sur la mise en place d'un conseil de coordination, qui devrait inclure toutes les ONG enregistrées représentant les minorités nationales et encourage une mise en œuvre rapide de cette initiative, mais regrette que les autorités n'aient pu donner de détails sur ce projet.

88. Le Comité consultatif note avec satisfaction que le Centre international du multiculturalisme de Bakou, d'après les informations qu'il a fournies, est doté d'un conseil consultatif composé de représentants des minorités nationales et religieuses, qui se réunit quatre fois par an. Il considère toutefois que pour un centre culturel, un conseil consultatif ne permet pas aux représentants des minorités de faire part de leurs préoccupations au gouvernement de manière efficace. Par ailleurs, il constate avec préoccupation que cet organe est de nouveau accessible uniquement aux ONG enregistrées, ce qui signifie que les dispositions restrictives sur l'enregistrement des ONG (voir article 7) peuvent exclure certaines parties de la population des minorités nationales. Enfin, il a eu l'impression que tous les représentants des minorités qu'il a rencontrés au Centre international du multiculturalisme de Bakou cherchaient uniquement à accentuer l'aspect positif lorsqu'ils évoquaient la politique officielle sur les minorités. S'il apprécie les messages positifs qu'il a reçus, il n'est pas certain que les organisations représentées au Centre soient représentatives de tous les intérêts des personnes appartenant aux minorités du pays.

89. Le Comité consultatif considère que le Conseil du soutien d'État aux ONG, placé sous l'égide du Président de la République, ne respecte pas les obligations découlant de l'article 15. Le Conseil est composé de huit personnes, six représentant les différentes catégories d'ONG et deux désignées respectivement par le ministère des Finances et le ministère de la Justice. Cependant, aucune catégorie n'est prévue pour les ONG qui représentent les minorités nationales, ce qui signifie que les préoccupations des minorités ne sont pas représentées au Conseil par défaut¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Les catégories sont les suivantes : santé et écologie ; droits de l'homme et démocratie ; lutte contre l'abus des drogues, corruption, traite des êtres humains et terrorisme ; réfugiés, personnes déplacées, personnes handicapées et vétérans ; questions relatives à la famille, aux femmes et aux enfants ; questions économiques et sociales.

Recommandation

90. Le Comité consultatif demande de nouveau aux autorités d'établir un organe gouvernemental spécialisé et permanent doté de ressources financières et humaines suffisantes pour coordonner toutes les questions relatives à la protection des minorités nationales et participer aux processus décisionnels concernant les minorités nationales.

**Participation des personnes appartenant aux minorités nationales
à la vie socio-économique**

91. Le Comité consultatif note avec préoccupation la disparité économique qui existe entre la région de la capitale et les zones rurales du pays, dont certaines comptent une forte proportion de personnes appartenant à des minorités nationales. Il reconnaît les efforts déployés par les autorités pour développer les infrastructures et les difficultés dues au ralentissement économique au cours de la période de référence. Au cours de sa visite à Lankaran et à Massali, il a observé des progrès notables en particulier dans les bâtiments publics les plus visibles, notamment l'école d'un village talysh qu'il a visitée, et les centres culturels locaux. Il croit néanmoins comprendre, d'après ce que ses interlocuteurs lui ont dit, que les minorités numériquement moins nombreuses qui vivent dans les régions montagneuses ont particulièrement besoin d'investissements plus importants dans les infrastructures de base, telles que les routes, l'eau et l'assainissement.

Recommandation

92. Le Comité consultatif invite les autorités à intensifier les efforts visant à améliorer les infrastructures, en particulier dans les zones plus reculées du pays où vit un nombre substantiel de personnes appartenant aux minorités nationales.

Article 16 de la Convention-cadre

Personnes déplacées à l'intérieur du pays

93. Le Comité consultatif regrette que le conflit du Haut-Karabakh ne soit pas encore réglé et qu'aucun retour volontaire de personnes déplacées par le conflit, y compris les personnes appartenant aux minorités nationales, n'ait été possible. Il salue les avancées importantes obtenues par les autorités pour améliorer les conditions de vie des personnes déplacées dans leur propre pays¹⁰⁸. Il note que sur les quelque 613 000 personnes enregistrées en tant que personnes déplacées, 1 963 appartiennent à la minorité kurde, ce qui représente environ un tiers de la population kurde d'Azerbaïdjan¹⁰⁹. Les interlocuteurs ont indiqué que du fait de leur déplacement, les personnes appartenant à la minorité kurde avaient du mal à accéder à un enseignement dans leur langue minoritaire étant donné qu'elles ne s'établissent plus massivement à un endroit.

Recommandation

94. Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer de soutenir les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, y compris celles appartenant aux minorités nationales,

¹⁰⁸ Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, Chaloka Beyani (8 avril 2015), Mission de suivi en Azerbaïdjan, A/HRC/29/34/Add.1. En avril 2017, on comptait 613 129 personnes déplacées dans leur propre pays enregistrées (informations communiquées par le HCR).

¹⁰⁹ D'après le recensement de 2009, au total, on compte 6 065 personnes appartenant à la minorité kurde.

de sorte que leur déplacement n'ait pas de répercussions négatives sur leur accès aux droits des minorités, en particulier l'enseignement des et dans les langues minoritaires.

Articles 17 et 18 de la Convention-cadre

Contacts transfrontaliers et coopération bilatérale

95. Le Comité consultatif note que l'Azerbaïdjan continue de maintenir des accords bilatéraux avec la Géorgie et la Fédération de Russie afin de faciliter les contacts transfrontaliers des personnes appartenant aux minorités nationales et l'échange de matériels d'enseignement et d'apprentissage dans les langues des minorités nationales. Il note que les personnes appartenant à la minorité talysh indiquent qu'elles rencontrent des problèmes lorsqu'elles souhaitent maintenir des contacts transfrontaliers, à savoir avec l'Iran et l'Arménie. Les autorités, d'autre part, se disent préoccupées par les risques liés à la sécurité que présentent les contacts transfrontaliers entre les personnes appartenant aux minorités nationales en Azerbaïdjan et les pays voisins.

Recommandation

96. Le Comité consultatif demande aux autorités de ne pas faire obstacle au droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir des contacts transfrontaliers. Il les invite à poursuivre leur coopération interétatique sur toutes les questions liées à la protection des minorités nationales.

III. Conclusions

97. Le Comité consultatif estime que les présentes conclusions et recommandations pourraient servir de base à la prochaine résolution du Comité des Ministres sur la mise en œuvre de la Convention-cadre par l'Azerbaïdjan.

98. Les autorités sont invitées à prendre en considération les observations et les recommandations détaillées énoncées aux sections I et II du quatrième Avis du Comité consultatif sur l'Azerbaïdjan, étant entendu qu'actuellement, le Haut-Karabakh et sept territoires occupés limitrophes ne sont pas sous le contrôle effectif des autorités azerbaïdjanaises¹¹⁰. Elles devraient notamment prendre les mesures ci-après pour améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre :

Recommandations pour action immédiate¹¹¹

- **Veiller à ce que le recensement de la population 2019 garantisse effectivement la libre identification volontaire et la possibilité d'indiquer des appartenances multiples et plusieurs premières langues afin de refléter le caractère multiculturel de la population azerbaïdjanaise ;**
- **Adopter, en étroite concertation avec les personnes appartenant aux minorités nationales, un cadre juridique adéquat pour la protection des minorités nationales et une législation antidiscriminatoire complète, et établir un organe spécialisé chargé de coordonner les questions liées à la protection des minorités nationales et donner la possibilité aux représentants des minorités nationales de participer effectivement aux processus décisionnels qui les concernent ;**
- **Supprimer les obstacles à la liberté d'expression et à la liberté d'association et prendre des mesures de soutien pour que les personnes appartenant aux minorités nationales puissent exprimer leurs identités et leurs préoccupations sans crainte de répercussions et participer à la prise de décisions publiques, à la fois individuellement et collectivement ;**
- **Étendre la portée de l'enseignement des langues minoritaires, informer sur le droit à l'enseignement des langues minoritaires, évaluer régulièrement la demande et les besoins liés à cet enseignement et améliorer effectivement la qualité de l'enseignement par la formation des enseignants au niveau universitaire.**

Autres recommandations¹¹²

- Promouvoir le respect et la compréhension interculturelle dans les différents groupes de l'ensemble de la société, y compris par une sensibilisation de la population majoritaire aux minorités nationales, et remédier à toute manifestation d'intolérance et de discours de haine à

¹¹⁰ Un lien vers l'Avis sera inséré dans le projet de résolution avant qu'il ne soit soumis au Groupe des Rapporteurs sur les Droits de l'Homme (GR-H).

¹¹¹ Les recommandations sont présentées en suivant l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

¹¹² Ibid.

l'égard des personnes appartenant aux minorités nationales ;

- Rendre la législation et les pratiques relatives aux ONG conformes aux recommandations internationales et faire en sorte qu'un soutien financier incluant un financement de base soit effectivement disponible et accessible ;
- Respecter le droit des personnes appartenant aux minorités nationales d'exprimer et de manifester librement leurs croyances religieuses et d'accéder aux lieux de culte, notamment comme faisant partie de leurs identités minoritaires ;
- Étendre la radiodiffusion dans les langues des minorités, soutenir les médias des minorités et encourager la production et la diffusion d'un plus grand nombre d'émissions portant sur les questions qui concernent les minorités nationales ;
- Garantir le droit des personnes appartenant aux minorités nationales d'utiliser les langues minoritaires dans les contacts avec les pouvoirs publics et mettre leur cadre législatif en conformité avec la Convention-cadre afin d'autoriser l'affichage d'indications topographiques dans les langues minoritaires dans les régions d'implantation traditionnelle et substantielle des personnes appartenant à des minorités nationales ;
- Garantir des investissements sur le long terme pour l'élaboration et la diffusion de matériels d'enseignement et d'apprentissage dans les langues minoritaires et veiller à ce que les programmes scolaires reflètent de manière adaptée le caractère multiculturel de la société.