

CINQUIEME AVIS SUR LE ROYAUME-UNI

COMITE CONSULTATIF DE LA CONVENTION-CADRE POUR LA PROTECTION DES MINORITES NATIONALES



Adopté le 8 décembre 2022

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

ACFC/OP/V(2022)003

Publié le 25 mai 2023.

Secrétariat de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
France

www.coe.int/minorities

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ DES CONSTATS 4
RECOMMANDATIONS 6
Recommandations pour action immédiate ____ 6
Autres recommandations ____ 6
Suivi de ces recommandations ____ 7
PROCÉDURE DE SUIVI 9
Activités de suivi des recommandations du quatrième avis du Comité consultatif ____ 9
Préparation du rapport étatique du cinquième cycle ____ 9
Visite dans le pays et adoption du cinquième avis ____ 9
CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE 10
Champ d'application et libre identification (article 3) ____ 10
Libre identification et recensement (article 3) ____ 10
Cadre institutionnel de la lutte contre la discrimination (article 4) ____ 12
Évolution de la législation sur l'égalité pleine et effective (article 4) ____ 12
Mesures de lutte contre la discrimination (article 4) ____ 15
Données sur l'égalité (article 4) ____ 16
Soutien de la culture et de l'identité des Tsiganes, Roms et *Travellers* ____ 19
Logement des Tsiganes et des *Travellers* — Angleterre (article 5) ____ 20
Logement des Tsiganes et des *Travellers* — Pays de Galles, Écosse, Irlande du Nord (article 5) ____ 22
Dialogue interculturel et respect mutuel (article 6) ____ 23
Relations intercommunautaires — Irlande du Nord (article 6) ____ 25
Crime et discours de haine (article 6) ____ 27
Rapports avec la police et la justice pénale (article 6) ____ 29
Langues minoritaires et médias (article 9) ____ 30
Politiques relatives aux langues minoritaires — Irlande du Nord (article 10) ____ 31
Politiques relatives aux langues minoritaires (article 10) ____ 32
Indications topographiques (article 11) ____ 34
Éducation interculturelle (article 12) ____ 35
Éducation intégrée et partagée — Irlande du Nord (article 12) ____ 36
Accès effectif à l'éducation (article 12) ____ 38
Éducation en langue minoritaire (article 14) ____ 40
Participation à la vie publique (article 15) ____ 42
Participation à la vie économique et sociale (article 15) ____ 43
Accès au logement — résidences secondaires (article 15) ____ 46
Accès aux soins de santé (article 15) ____ 46
Coopérations bilatérales et multilatérales (articles 17 et 18) ____ 48

RÉSUMÉ DES CONSTATS

1. Les droits des minorités nationales continuent d'être promus par un foisonnement d'organisations de la société civile et de membres actifs des communautés au Royaume-Uni. Au cours du cycle de suivi, la pandémie, l'augmentation du coût de la vie et le climat politique ont sérieusement affecté la cohésion sociale et la situation des droits humains — dont l'instrumentalisation à des fins de politique partisane restreint la marge de manœuvre des défenseurs des droits des minorités.

2. Le Royaume-Uni, pays multiculturel, inclut de nombreuses minorités dans la protection de la Convention-cadre ; or l'antitsiganisme y est d'une alarmante opiniâtreté à tous les niveaux de la société, et on y observe une nette montée du crime de haine visant d'autres minorités, notamment les communautés juives et musulmanes. Les axes politiques des autorités ne contrecarrent pas les préjugés, voire empirent parfois la situation par la discrimination indirecte. Cette dernière est notamment présente dans les médias, qui traitent en particulier des Tsiganes, des Roms et des *Travellers* d'une façon qui a renforcé les préjugés. Combattre énergiquement ces derniers, très répandus à l'encontre de cette minorité, requiert en Angleterre et en Irlande du Nord une ample stratégie de lutte contre l'antitsiganisme, y compris l'anti-nomadisme.

Évolution de la législation

3. Les modifications apportées par le gouvernement britannique à la législation au cours du cycle de suivi et certaines propositions encore à l'étude inspirent de nombreuses inquiétudes en ce qui concerne les personnes appartenant à des minorités nationales. En Grande-Bretagne, la révision de la loi sur les droits humains proposée par le gouvernement, la loi sur la nationalité et les frontières et la loi sur la police, la criminalité, les peines et les tribunaux menacent d'affaiblir la protection des droits humains et des droits des minorités, par exemple en érigeant en infraction pénale l'entrée sans autorisation dans un espace privé, en élargissant les pouvoirs de la police et en admettant la déchéance de la nationalité sans préavis.

Tsiganes, Roms et *Travellers*

4. La situation des Tsiganes, des Roms et des *Travellers* au Royaume-Uni inspire de graves inquiétudes au Comité consultatif. La définition de « Tsigane » adoptée dans la planification des sites exclut à présent ceux qui ont définitivement cessé de se déplacer. Cela signifie que des membres de cette minorité peuvent se voir refuser leur statut de Tsigane *[sic]*. La pénurie de sites est en outre systématique, qu'elle résulte de la réticence des autorités locales, de l'opposition des résidents voisins ou de cette nouvelle définition qui réduit le nombre de sites jugés nécessaires dans les analyses de besoins. Les autorités ont par ailleurs érigé en infraction pénale, dans la loi sur la police, la criminalité, les peines et les tribunaux, l'entrée sans autorisation dans un espace privé avec un véhicule. Les Tsiganes et les *Travellers* y voient la pénalisation de leur option de dernier recours en Angleterre, et cela ressemble fort, à leurs yeux, à de l'assimilation forcée. Cette loi a suscité chez eux une peur profonde.

5. L'accès des Tsiganes, des Roms et des *Travellers* à l'éducation dans l'ensemble du Royaume-Uni préoccupe gravement le Comité consultatif — pour ce qui est des résultats comme aussi du vécu scolaires. Les conclusions de plusieurs études et les expériences de harcèlement racial directement communiquées au Comité consultatif par des personnes de ce groupe sont particulièrement choquantes et appellent une action urgente des autorités de tous niveaux.

Problèmes socio-économiques affectant des minorités nationales

6. Le Comité consultatif nourrit de vives inquiétudes en ce qui concerne l'accès effectif des Tsiganes, des Roms et des *Travellers* à l'éducation, et le harcèlement raciste auquel ils sont en butte. C'est une cause importante des problèmes d'assiduité, de résultats et de réussite scolaires, ainsi que d'exclusions temporaires et permanentes. L'itinérance ou la semi-itinérance affectent également l'accès à l'éducation — malgré certains efforts des autorités. L'accès des Tsiganes, des Roms et des *Travellers* aux soins de santé est un autre sujet de préoccupation.

7. L'accès d'autres minorités aux soins de santé est lui aussi préoccupant, car les politiques d'« environnement hostile » ont suscité de la défiance à l'égard du NHS (service national de santé). En Irlande du Nord, il n'a toujours pas été donné suite à une étude de santé publique de 2010 ; ailleurs, les données manquent, ce qui empêche de concevoir une réponse coordonnée à ces problèmes. L'emploi des membres de minorités ethniques, embauchés de manière disproportionnée à des conditions précaires (et qui ont été sévèrement touchés par l'épidémie de Covid-19) est également préoccupant.

8. En Cornouailles, au Pays de Galles et en Écosse, les résidences secondaires et logements de vacances font monter les prix immobiliers, ce qui chasse les habitants des sites touristiques et y menace la survie de communautés linguistiques. Il est par ailleurs nécessaire de soutenir l'économie des régions, surtout reculées, où sont traditionnellement concentrées certaines minorités.

Irlande du Nord

9. L'absence persistante, au cours du cycle de suivi, d'un exécutif opérationnel en Irlande du Nord entrave indéniablement la mise en œuvre de la Convention-cadre ; le Comité consultatif juge la situation alarmante. L'Exécutif a cessé de fonctionner pendant trois ans (de 2017 à 2020), puis de nouveau depuis février 2022, ce qui a fixé l'attention sur des questions postconflit marquées par les clivages politiques, repoussé dans l'ombre les questions relatives aux autres minorités et paralysé le travail sur les questions de langues et d'identités.

10. L'éducation reste clivée par la religion, et il semble bien que les enfants qui grandissent ainsi craignent la perspective de l'intégration, tant l'histoire et le conflit pèsent lourd dans la société. Le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne a eu des répercussions particulières en Irlande du Nord, en raison de la situation géographique et du Protocole à l'accord du retrait ; or les négociations (toujours en cours) à ce sujet pourraient bien avoir ravivé les tensions du passé et ont conduit à un nouvel effondrement de l'Exécutif. Censées favoriser les bonnes relations, les propositions du gouvernement britannique visant à liquider l'héritage du conflit d'Irlande du Nord pourraient déstabiliser la situation par la possibilité d'immunité conditionnelle contre les poursuites et l'abandon de nouvelles poursuites. Cette situation délicate exige des efforts accrus de passage à l'éducation intégrée par augmentation du nombre de places offertes dans les établissements de ce type.

11. On peut se féliciter que les propositions relatives à l'irlandais et au scots d'Ulster aient été adoptées par le Parlement britannique ; mais elles alimentent une vision sectaire des questions culturelles : donner à un commissaire un double mandat sur le scots d'Ulster *et* la tradition britannique d'Ulster, par exemple, amalgame malencontreusement une identité minoritaire avec une identité politique bien distincte.

12. La situation des personnes issues des communautés noires et asiatiques, des minorités ethniques et des *Travellers* irlandais est particulièrement alarmante : l'Irlande du Nord a le taux de crimes de haine par habitant le plus élevé de tout le Royaume-Uni, et les *Travellers* irlandais sont exclus de toute forme de représentation ou de participation — jusqu'aux consultations gouvernementales. L'absence de données sur l'égalité en Irlande du Nord fait obstacle à la recherche de solutions concrètes.

Droits linguistiques

13. Le niveau de protection des langues est bon au Pays de Galles et en Écosse, même si davantage pourrait être fait en Irlande du Nord. En Écosse des efforts supplémentaires sont nécessaires pour répondre aux besoins des « communautés de langue vernaculaire », et le financement doit être porté à un niveau convenable. La situation du cornique s'est quelque peu améliorée depuis la reconnaissance de la minorité nationale, mais les financements sont en baisse et ce sont de nouveau des bénévoles qui assurent les activités de soutien de la langue, surtout dans l'enseignement. Cela n'augure pas bien de la revitalisation du cornique, qu'il convient de soutenir énergiquement, notamment par participation des intéressés aux décisions des autorités nationales. En Angleterre et en Écosse, il semblerait que ces questions soient loin d'avoir caractère prioritaire et qu'elles ne retiennent guère l'attention des gouvernements centraux et décentralisés.

14. Des incitations supplémentaires sont nécessaires pour les enseignants des langues minoritaires (l'irlandais et le gaélique d'Écosse en particulier), et la survie du cornique exige de toute urgence des aides à l'enseignement de la langue.

15. L'absence de structures permanentes de consultation des minorités linguistiques les empêche de porter régulièrement les questions qui les préoccupent devant les autorités, et ces dernières de mieux planifier leur politique linguistique – ainsi que d'autres domaines politiques pertinents.

RECOMMANDATIONS

16. Le Comité consultatif estime que les présentes conclusions et recommandations pourraient servir de base à la prochaine résolution du Comité des Ministres relative à la mise en œuvre de la Convention-cadre par le Royaume-Uni.

17. Les autorités sont invitées à tenir compte des observations et des recommandations détaillées figurant dans le présent avis du Comité consultatif. Elles devraient notamment prendre les mesures ci-après pour améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre.

Recommandations pour action immédiate

18. Le Comité consultatif exhorte les autorités à prendre des mesures prioritaires pour répondre aux besoins des membres des minorités tsiganes, roms et de *Travellers* en matière de logement, notamment en revenant à la définition donnée avant 2015 du groupe des Tsiganes pour les besoins de la planification des sites en Angleterre, en obligeant les collectivités locales à mettre à disposition des sites en fonction des analyses de besoins, et en continuant à s'efforcer d'accroître le nombre des sites et emplacements pour occupation temporaire ou permanente. Elles devraient aussi réexaminer les conséquences de la répression pénale de l'occupation de sites illicites et de la confiscation de biens, eu égard au risque d'assimilation forcée auquel elles exposent ces minorités.

19. Le Comité consultatif exhorte les autorités à élaborer et à adopter en temps utile une stratégie nationale globale et intersectorielle de lutte contre l'antitsiganisme et l'anti-nomadisme en Angleterre. Cette stratégie devrait notamment aborder, en étroite concertation avec les Tsiganes, les Roms et les *Travellers*, les inégalités auxquelles ils font face et tenir dûment compte des besoins des femmes, des jeunes et des personnes âgées de ces communautés.

20. Le Comité consultatif exhorte les autorités britanniques à prendre des mesures rapides et efficaces pour prévenir tout effet discriminatoire de la loi sur la nationalité et les frontières et de la loi sur la police, la criminalité, les peines et les tribunaux pour les personnes appartenant à des minorités nationales.

21. Le Comité consultatif exhorte les autorités à accroître la proportion d'élèves fréquentant des écoles intégrées, à motiver activement les parents et à donner des incitations aux élèves inscrits dans ces établissements, en vue de rendre le système éducatif d'Irlande du Nord pleinement intégré.

22. Le Comité consultatif exhorte les autorités à intensifier leurs efforts de développement et de soutien de l'enseignement en irlandais en Irlande du Nord, y compris pour les enfants ayant des besoins éducatifs particuliers, et en gaélique dans les zones traditionnellement habitées par des personnes appartenant à la minorité gaélophone d'Écosse. Il exhorte en outre les autorités à inclure le cornique dans les programmes scolaires, ainsi qu'à financer convenablement les organisations corniques qui assurent l'enseignement de cette langue minoritaire, forment des enseignants ou préparent du matériel pédagogique de qualité en cornique.

Autres recommandations[1]

23. Le Comité consultatif appelle les autorités à garantir effectivement aux personnes appartenant à des minorités nationales le droit à l'égalité devant la loi en adoptant une législation complète sur l'égalité pour l'Irlande du Nord et en harmonisant la protection dans l'ensemble du Royaume-Uni. Le Comité consultatif appelle les autorités à revoir, en étroite concertation avec des représentants des minorités, la stratégie 2015-2025 sur l'égalité raciale en Irlande du Nord, en s'assurant que son financement est suffisant, qu'elle est centrée sur les résultats et adaptée aux besoins des minorités. Elles devraient aussi préparer une stratégie de lutte contre l'antitsiganisme en Irlande du Nord. Le Comité consultatif appelle les autorités d'Irlande du Nord à mener à terme le processus permettant la collecte de données ventilées sur le motif de la « race », y compris pour les Roms et les *Travellers* irlandais, dans le but de définir et de mettre en œuvre des politiques ciblées favorisant l'égalité pleine et effective des personnes concernées.

24. Le Comité consultatif appelle les autorités décentralisées et celles du Royaume-Uni à assurer un financement de base et un financement pluriannuel spécifique de financement dédié aux minorités nationales. Ce dispositif devrait être conçu de telle sorte que des représentants de chaque communauté concernée prennent une part active aux décisions pour soutenir leur culture, leur langue et leur identité. Le Comité consultatif appelle les autorités britanniques à affecter un financement de base suffisant et régulier au soutien et à la promotion de la langue et de la culture corniques.

25. Le Comité consultatif appelle les autorités à promouvoir activement le respect mutuel et le dialogue interculturel, et à condamner les propos haineux dans le discours public et politique. Les

[1] Les recommandations ci-dessous sont énumérées dans l'ordre des articles de la Convention-cadre.

autorités devraient en particulier mener des campagnes ciblées s'adressant à l'ensemble de la société pour lutter contre l'antitsiganisme (ce qui inclut l'anti-nomadisme), la haine antimusulmane et l'antisémitisme. Le Comité consultatif appelle les autorités à pousser les médias et les plateformes de réseaux sociaux à prendre des mesures de lutte contre les stéréotypes et à projeter une image nuancée des personnes appartenant à des minorités nationales.

26. Le Comité consultatif appelle les autorités à réviser les propositions formulées dans le projet de loi relatif aux Troubles d'Irlande du Nord *(Northern Ireland Troubles [Legacy and Reconciliation] Bill)* en cherchant à promouvoir concrètement le dialogue interculturel et la réconciliation, en réelle concertation avec la société civile. Elles devraient promouvoir activement le dialogue interculturel en Irlande du Nord, lutter effectivement contre les mouvements paramilitaires et travailler effectivement à l'intégration de la société dans son ensemble.

27. Le Comité consultatif appelle les autorités à veiller à ce que la future charte de la BBC et son futur accord-cadre couvrent le soutien et la promotion des médias en langues minoritaires, en particulier le cornique et le scots. Des efforts supplémentaires devraient être faits pour diffuser des émissions en langues minoritaires sur les chaînes de télévision grand public, ainsi que des émissions sur la culture, les traditions et l'histoire des Noirs, des Asiatiques et des minorités ethniques, y compris les Tsiganes, les Roms et les *Travellers*.

28. Le Comité consultatif appelle les autorités à vieillir à la mise en œuvre le projet de loi Identité et langue (Irlande du Nord) *(Identity and Language (Northern Ireland) Bill)* et à se rapprocher des représentants de la communauté irlandophone pour mieux développer la politique relative à l'irlandais en Irlande du Nord. Elles devraient aussi envisager de réviser le projet de loi, en concertation avec les représentants de la minorité des Scots d'Ulster, pour éliminer l'amalgame identitaire des Scots et des Britanniques d'Ulster.

29. Le Comité consultatif appelle les autorités à faire en sorte, en concertation avec les personnes appartenant aux minorités nationales, que les minorités figurent dans l'ensemble des programmes scolaires du Royaume-Uni, ainsi que dans le matériel pédagogique et d'apprentissage et dans la formation des enseignants, en accordant une attention particulière à la culture, à l'histoire, aux traditions et à l'identité des Tsiganes, des Roms et des *Travellers*.

30. Le Comité consultatif appelle les autorités à prendre des mesures prioritaires pour lutter contre le harcèlement à motivation raciste à l'école, en particulier à l'encontre des Tsiganes, des Roms et des *Travellers*, notamment en imposant l'enregistrement du caractère raciste des brimades dans les établissements de Grande-Bretagne, avec indication de l'appartenance ethnique en Irlande du Nord, en renforçant les dispositifs et recours applicables au harcèlement à motivation raciste, et en réunissant des données ventilées par sexe, situation géographique et appartenance ethnique sur l'absentéisme. Des mesures ciblées sont encore nécessaires pour améliorer les résultats des personnes appartenant à des minorités, et des mesures positives pour faciliter le nomadisme tout en garantissant l'accès à l'éducation.

31. Le Comité consultatif appelle les autorités à déléguer au Conseil de la Cornouailles les pouvoirs dont a besoin ce dernier pour assurer la mise en œuvre effective de la Convention-cadre au niveau local, et à créer un forum permanent de consultation avec le conseil sur cette question et d'autres présentant de l'importance pour les personnes qui appartiennent à la minorité nationale cornique. Le Comité consultatif appelle les autorités à se rapprocher du Conseil de la Cornouailles pour remédier à la crise du logement qui touche les personnes appartenant à la minorité nationale cornique, et à s'attaquer avec les administrations décentralisées à ce problème dans les zones affectées.

32. Le Comité consultatif appelle les autorités écossaises à promouvoir encore, dans un plan spécifique à long terme, le développement socio-économique des îles et des zones reculées ou rurales habitées par des communautés gaélophones, moyennant la participation directe de représentants de ces minorités.

33. Le Comité consultatif appelle les autorités à garantir l'accès effectif aux soins de santé et un niveau de vie sain aux personnes appartenant à des minorités nationales, en particulier les Tsiganes, les Roms et les *Travellers*. Il faudrait continuer à collecter des données en concertation avec eux, de sorte que puissent être définies, compte tenu de la dimension de genre, des mesures à long terme de lutte contre les inégalités de santé. Le Comité consultatif appelle les autorités d'Irlande du Nord à préparer des mesures adéquates en réponse à l'enquête sur la santé des *Travellers* irlandais dans l'ensemble de l'Irlande.

Suivi de ces recommandations

34. Le Comité consultatif encourage les autorités à organiser une activité de suivi après la publication de ce cinquième avis. Il estime qu'il serait utile de mettre en place un dialogue de suivi pour passer en revue les observations et les recommandations qui y sont formulées. Il est d'ailleurs tout disposé à aider les autorités à

déterminer les moyens les plus efficaces de mettre en œuvre ces recommandations.

PROCÉDURE DE SUIVI

Activités de suivi des recommandations du quatrième avis du Comité consultatif

35. Il n'y a pas eu de réunion de suivi des recommandations du quatrième avis du Comité consultatif.

Préparation du rapport étatique du cinquième cycle

36. Le rapport étatique a été reçu le 4 novembre 2021, soit plus de deux ans et demi après la date limite de dépôt (1er mai 2019). Le Comité consultatif rappelle l'importance des obligations des États parties en matière de rapports ; le sixième rapport national doit être soumis pour le 1er juillet 2023. Il ne semble pas que les organisations représentant et promouvant les droits des personnes appartenant à des minorités nationales aient été consultées pour la préparation du document. Ce dernier aborde certains aspects des droits des minorités concernant le genre[2]. Des informations complémentaires ont été reçues du gouvernement écossais le 16 mai 2022.

Visite dans le pays et adoption du cinquième avis

37. Ce cinquième avis sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ci-après désignée par « la Convention-cadre ») au Royaume-Uni a été adopté conformément à l'article 26(1) de la Convention-cadre et à la règle 25 de la Résolution (2019)49 du Comité des Ministres. Les constats reposent sur les informations contenues dans le cinquième rapport étatique, ainsi que sur des informations écrites émanant d'autres sources et sur les informations obtenues par le Comité consultatif auprès de sources gouvernementales et non gouvernementales au cours de la visite qu'il a effectuée à Belfast/Béal Feirste/Bilfawst, Stornoway/Steòrnabhagh, Cross/Cros (île de Lewis/Eilean Leòdhais), Matlock, Derby et Londres entre le 4 et le 8 avril 2022, complétée par des réunions organisées en ligne avec la société civile, des autorités locales, les administrations décentralisées et les autorités britanniques les 10, 23 et 24 mai. Le Comité consultatif remercie de leur appui la commission des droits humains d'Irlande du Nord *(Northern Ireland Human Rights Commission)* et la commission sur l'égalité et les droits humains de Grande-Bretagne *(Equality and Human Rights Commission [GB])*, ainsi que les nombreuses ONG de minorités et organisations de la société civile qui ont contribué à sa visite. Il remercie aussi les autorités britanniques de leur participation à l'organisation des réunions en ligne. Le projet d'avis, approuvé par le Comité consultatif le 6 octobre 2022, a été transmis pour commentaire aux autorités britanniques le même jour, conformément à la règle 37 de la Résolution (2019)49. Le Comité consultatif se félicite des observations reçues des autorités britanniques le 5 décembre 2022.

* * *

38. Un certain nombre d'articles de la Convention-cadre ne sont pas traités dans la suite du présent avis. Au vu des informations qu'il possède, le Comité consultatif considère que la mise en œuvre de ces dispositions ne requiert pas d'observations particulières. Cela ne signifie nullement que les mesures prises soient suffisantes, ni que les efforts puissent être relâchés, voire interrompus dans les domaines concernés. Le Comité consultatif estime que les obligations qui découlent de la Convention-cadre exigent des autorités un effort constant. Une situation considérée comme acceptable aujourd'hui ne le sera d'ailleurs pas nécessairement lors de cycles ultérieurs de suivi. Enfin, il peut se révéler plus tard que des questions aujourd'hui perçues comme mineures ont été sous-estimées.

[2] Voir cinquième rapport étatique soumis par le Royaume-Uni, 7 novembre 2021, p.14 et 23-24.

CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

Champ d'application et libre identification (article 3)

39. Le Royaume-Uni ne circonscrit pas le champ d'application de la Convention-cadre, indiquant dans son rapport étatique que le gouvernement ne juge pas nécessaire qu'un groupe minoritaire soit nommé et reconnu au regard du traité pour bénéficier d'un soutien[3]. Il a continué dans le même sens[4] en reconnaissant[5] spécifiquement les Corniques et les Scots d'Ulster le 25 mai 2022 dans l'accord *New Decade New Approach* (nouvelle décennie, nouvelle approche, NDNA)[6]. L'accord contient d'ailleurs d'autres engagements en faveur des Scots d'Ulster, notamment la création d'un commissaire aux Scots et aux Britanniques d'Ulster. Il s'agit de modifications apportées à la loi sur l'Irlande du Nord (1998) avec d'autres concernant les Irlandais, et adoptées par le Parlement britannique en octobre 2022 (voir article 10)[7].

40. Des représentants des Scots d'Ulster se sont globalement félicités de cette reconnaissance au regard de la Convention-cadre, qui reflète mieux leurs préoccupations : ils y voient un épanouissement et la consécration de leur identité, au-delà de la langue. Ils ont toutefois regretté qu'elle se soit tant fait attendre, depuis les engagements pris au titre de la NDNA, voire les années 1990, quand ils ont commencé à revendiquer ce statut.

41. Le Comité consultatif encourage les autorités britanniques à conserver leur appréhension large et souple du champ d'application de la Convention-cadre.

Libre identification et recensement (article 3)

42. Un recensement a eu lieu en mars 2021 en Angleterre, au Pays de Galles et en Irlande du Nord, et jusqu'en mai 2022 en Écosse. Les résultats sont attendus en 2023 pour l'Écosse, et à l'automne-hiver 2022 pour le reste du Royaume-Uni. Les formulaires de recensement contenaient dans les trois zones des questions ouvertes sur l'identité nationale, l'origine ethnique et la langue[8]. Il y en avait aussi de plus spécifiques sur la compréhension et l'emploi des langues minoritaires en Irlande du Nord, en Écosse et au Pays de Galles. En Écosse, en Angleterre et au Pays de Galles, les questions sur l'origine ethnique comprenaient des « groupes ethniques de haut niveau », réunissant diverses ethnies ; Anglais, Gallois, Écossais, Irlandais du Nord ou Britannique[9] figuraient par exemple explicitement en Angleterre comme une case à cocher dans le groupe ethnique de haut niveau « Blanc », et des options similaires pouvaient être inscrites dans les autres groupes ethniques de haut niveau (comme « groupes ethniques mixtes ou multiples », « Noirs ou Britanniques noirs », « Asiatiques ou Britanniques asiatiques » ou « Autre groupe ethnique » en Angleterre). Il n'y avait pas de case spécifique pour l'ethnie ou la langue corniques, l'office national des statistiques (ONS) ayant jugé cette demande trop localisée pour figurer dans un recensement national (les personnes qui souhaitaient s'identifier comme telles devaient l'inscrire). L'ONS a mené en Cornouailles des campagnes de sensibilisation à cette possibilité[10]. La question sur l'identité nationale (britannique, anglaise, galloise, écossaise, nord-irlandaise, autre) admettait les réponses multiples. Le recensement mené en Angleterre et au Pays de Galles révèle que le nombre de personnes s'identifiant comme corniques a globalement augmenté (de 66 000 en 2011 à 100 000 en 2021)[11]. Il montre en outre que le nombre de Tsiganes et de *Travellers* irlandais a augmenté de quelque 10 000 personnes depuis 2011 pour atteindre 67 768 personnes (soit toujours 0,1 % de la population), et que 100 981 personnes se sont déclarées Roms (0,2 % de la population)[12]. Dans les autres groupes ethniques, la proportion

[3] *Ibidem* p.6.
[4] Toujours sur la base de la définition du groupe ethnique formulée dans la loi de 2010 sur l'égalité telle qu'interprétée par les tribunaux (voir quatrième avis du Comité consultatif sur le Royaume-Uni, adopté le 25 mai 2016, paragraphe 14).
[5] Reconnaissance des Scots d'Ulster comme minorité nationale et financement d'*An Ciste Infheistíochta Gaeilge* (fonds d'investissement pour l'irlandais), 25 mai 2022, déclaration UIN HCWS56 du député Brandon Lewis, secrétaire d'État à l'Irlande du Nord : https://questions-statements.parliament.uk/written-statements/detail/2022-05-25/hcws56..
[6] *New Decade, New Approach*, annexe A, UK Government Commitments, paragraphe 24.
[7] *Northern Ireland Act* (1998): https://bills.parliament.uk/bills/3168.
[8] Formulaire de recensement de l'Écosse : https://www.scotlandscensus.gov.uk/documents/scotland-s-census-2022-paper-questionnaires ; England and Wales's form: https://www.ons.gov.uk/census/censustransformationprogramme/questiondevelopment/census2021paperquestionnaires. Irlande du Nord : https://www.nisra.gov.uk/publications/2021-census-questionnaires.
[9] Les réponses possibles correspondantes au sein du groupe ethnique blanc de haut niveau étaient en Écosse autres Britanniques (avec option distincte pour Écossais) ; en Angleterre Anglais, Gallois, Écossais, Irlandais du Nord ou Britannique ; au Pays de Galles Gallois, Anglais, Écossais, Irlandais du Nord ou Britannique.
[10] Voir ONS, *Ethnic group Stakeholder Follow-up Survey – Summary of responses*,: https://www.ons.gov.uk/census/censustransformationprogramme/questiondevelopment/ethnicgroupnationalidentityreligionandlanguage/2021censusethnicgroupstakeholderfollowupsurveysummaryofresponses#annex-b-list-of-requests-for-new-ethnic-group-categories; voir aussi *Ethnic group tick box prioritisation report:* Ethnic group tick-box prioritisation report for Census 2021 in England and Wales - Office for National Statistics (ons.gov.uk).
[11] Soit 14 % de la population des Cornouailles ou 80 000 personnes (9,9 % et 53 000 personnes en 2011). https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/culturalidentity/ethnicity/bulletins/nationalidentityenglandandwales/census2021#english-identity-in-england-welsh-identity-in-wales-and-cornish-identity-in-cornwall.
[12] ONS, *Statistics Bulletin Census 2021, Ethnicity*, 29 novembre 2022 : https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/culturalidentity/ethnicity/bulletins/ethnicgroupenglandandwales/census2021#ethnic-groups-in-england-and-wales.

d'Asiatiques, de Britanniques asiatiques et de Gallois asiatiques était de 9,3 % de la population, et celle de Noirs, de Britanniques noirs, de Gallois noirs, de Caribéens ou d'Africains de 2,5 %.

43. L'ONS a averti le Comité consultatif qu'il procédera à des analyses spéciales du recensement de 2021 en Angleterre et au pays de Galles en ce qui concerne les populations de Tsiganes et de *Travellers* irlandais, de Roms, de Juifs, de Sikhs, de Somaliens et de Corniques[13]. C'est après d'amples études et tests qu'il aurait décidé de la catégorie de haut niveau où placer le groupe des Roms[14].

44. Le classement des Tsiganes, des *Travellers* irlandais et des Roms dans le groupe ethnique de haut niveau « Blanc » a inquiété. Des organisations de Tsiganes, de Roms et de *Travellers*[15] ont fait valoir que des membres de ces groupes n'ont pas voulu se déclarer comme appartenant à cette ethnie dans le recensement, car ils ne se jugent pas « blancs ».

45. Des représentants des Corniques ont été déçus de l'absence d'une case à cocher les concernant ; c'était visiblement à leurs yeux le signe que la reconnaissance de leur minorité nationale (à mettre sur un pied d'égalité avec les autres minorités du Royaume-Uni, avait alors déclaré le gouvernement britannique) ne se traduisait pas dans les pratiques. Ils ont ajouté qu'il y avait aussi une demande locale dans d'autres zones où vivent des minorités, et que la stagnation apparente du nombre de Corniques dans les statistiques pouvait bien s'expliquer par l'impossibilité de s'identifier comme tel dans les collectes officielles de données[16].

46. Le Comité consultatif répète que le droit de libre identification s'applique séparément à chaque collecte de données. Cela signifie que les personnes appartenant à des minorités nationales ne sont pas tenues de s'identifier chaque fois de la même manière. Les listes de réponses possibles aux questions touchant à l'identité devraient être non exhaustives, et la possibilité de déclarer des appartenances multiples devrait être explicitement donnée[17]. Il rappelle en outre l'article 3 de la Convention-cadre qui dit que « toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit de choisir librement d'être traitée ou de ne pas être traitée comme telle ».

47. Tout en se félicitant de la présence de cases distinctes pour les Roms, les Tsiganes et les *Travellers*, ainsi que des possibilités non limitatives de déclaration d'ethnies ou de langues ne figurant pas dans les listes, le Comité consultatif est préoccupé par la subsumation des ethnies en « groupes ethniques de haut niveau » plus larges : cela affecte la libre identification, et risque en outre de confondre les notions d'appartenance ethnique et d'identité nationale en liant explicitement les ethnies anglaise, galloise, écossaise et nord-irlandaise (également présentées comme des identités nationales dans cette question) à la « blancheur », même s'il était possible de se déclarer dans d'autres « groupes ethniques de haut niveau ». Cela compte particulièrement pour les personnes appartenant aux communautés tsiganes, roms et de *Travellers*, qui n'ont déjà guère confiance dans les méthodes de collecte de données. Le Comité consultatif constate toutefois la progression du nombre de personnes s'identifiant comme Roms, et juge que cela pourra fonder des mesures mieux ciblées d'amélioration de la situation de cette communauté et des personnes qui en font partie. Il s'inquiète cependant du caractère obligatoire de la question sur l'appartenance ethnique et du fait que la possibilité de ne se réclamer d'aucun groupe ethnique n'est pas claire (il faudrait cocher la case « Autre » et inscrire une identification).

48. Le Comité consultatif regrette par ailleurs l'absence d'une case « Cornique » dans le recensement, tout en reconnaissant que les autorités ont beaucoup fait pour sensibiliser à la possibilité d'inscrire manuellement cette appartenance et pour analyser les données

[13] Voir : *Ethnic group, nationality, language and religion analysis plans*, https://www.ons.gov.uk/census/aboutcensus/censusproducts/analysis/ethnicgroupnationalitylanguageandreligionanalysisplans, Voir aussi White Paper. Office for National Statistics, Census 2021 outputs.

[14] Les détails de l'étude sont consultables dans le résumé des tests de 2021 *(Summary of Testing for 2021*): https://www.ons.gov.uk/census/censustransformationprogramme/questiondevelopment/summaryoftestingforcensus2021.

[15] Les termes *Gypsies* (Tsiganes) et *Travellers* (Gens du voyage en français, mais dans cet avis traduit comme « *Travellers* » vu les caractéristiques de cette communauté au Royaume-Uni et la connotation administrative que porte le terme « Gens du voyage » en français) désignent les communautés ayant un lien séculaire avec le Royaume-Uni et les îles britanniques, comme les Tsiganes, les Roms et les Travellers irlandais et écossais, qui peuvent être ou avoir été nomades, même si beaucoup d'entre eux sont maintenant sédentarisés. « Roms » désigne d'habitude les personnes d'origine rom qui ont migré au Royaume-Uni. L'acronyme GRT *(Gypsy, Roma and Traveller)* est d'usage fréquent pour désigner cette minorité. Ces groupes ont toutefois expliqué au Comité consultatif les problèmes différents auxquels chacun fait face ; il est parfois nécessaire de se référer au groupe dans son ensemble, mais il faut parfois aussi se montrer plus spécifique. En Irlande du Nord, on parle généralement de *Travellers* ou d'*Irish Travellers*. En Écosse, c'est la désignation *Gypsy/Travellers* qui est la plus courante. En Angleterre, on parle de *Travellers,* mais aussi *Travellers irlandais.* Dans le présent avis, le Comité fait donc la distinction entre les groupes lorsque la clarté l'exige, s'écartant ainsi de sa pratique usuelle qui consiste à n'employer que « Rom », et reprend l'usage adopté dans ses avis antérieurs sur le Royaume-Uni (voir quatrième avis du Comité consultatif sur le Royaume-Uni, paragraphe 16, note 11). Les communautés elles-mêmes se désignent par *Gypsy,* sans les connotations péjoratives que revêt ailleurs en Europe le terme (qui n'en est pas moins utilisé parfois comme insulte dans la population majoritaire).

[16] *Conseil de la Cornouailles, Contribution to the Fifth Cycle UK State Report, 2019*, paragraphes 9-14.

[17] Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire n° 4, La Convention-cadre : un outil essentiel pour gérer la diversité au moyen des droits des minorités Le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adopté le 27 mai 2016, paragraphe 16.

recueillies sur ce groupe. Il note d'ailleurs avec satisfaction que le nombre de personnes s'identifiant comme Corniques a augmenté en valeur relative et absolue. L'ONS devrait s'efforcer, avec les collectivités et organisations locales, de recueillir par d'autres méthodes des données précises sur le nombre de locuteurs du cornique, au-delà du recensement.

49. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à veiller à ce que le droit de libre identification garanti à l'article 3 de la Convention-cadre soit dûment respecté, à ce que les personnes appartenant à des minorités nationales soient au courant de l'ensemble des possibilités de réponse, et à ce qu'elles participent effectivement à la préparation des futures collectes de données, ainsi qu'à l'analyse, à la présentation et à la diffusion des résultats des recensements de 2021-2022.

Cadre institutionnel de la lutte contre la discrimination (article 4)

50. La Commission pour l'égalité et les droits humains (*Equality and Human Rights Commission)* créée par la loi sur l'égalité est l'organisme de promotion de l'égalité et l'institution des droits humains en Angleterre, en Écosse et au Pays de Galles. La Commission écossaise des droits humains *(Scottish Human Rights Commission*) est chargée de la protection des droits humains en Écosse[18]. En Irlande du Nord existent en application de la loi de 1998 sur l'Irlande du Nord et de l'accord de Belfast (aussi dit accord du Vendredi saint, *Good Friday Agreement),* la Commission pour l'égalité en Irlande du Nord *(Equality Commission for Northern Ireland,* ECNI) et la Commission des droits humains d'Irlande du Nord *(Northern Ireland Human Rights Commission,* NIHRC). Le gouvernement britannique s'est engagé dans le protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord (le Protocole) signé avec l'UE en 2020 à préserver les droits après le retrait de l'UE. Les deux commissions ont reçu d'autres pouvoirs et compétences en qualité de mécanismes spéciaux *(dedicated mechanisms)* : ils conseillent le gouvernement sur la mise en œuvre de cet engagement, en vérifient le respect et préparent des rapports à ce sujet[19]. La NIHRC fait actuellement l'objet d'un audit indépendant, qui doit vérifier qu'elle parvient toujours à s'acquitter des fonctions que lui confie la loi et à exercer ses pouvoirs. Le rapport est attendu pour la fin de l'année 2022.

51. Après trois années de coupures de crédits, la NIHRC (financée par le gouvernement britannique) a appris que son budget 2022-2023 diminuerait de 5 %. Elle indique que, faute de personnel, il lui sera alors difficile de remplir ses grandes missions, notamment ses fonctions d'enquête et d'éducation, ainsi que de nouvelles tâches prévues dans le Protocole[20]. Les autorités ont bien débloqué un appoint de crédits pour les *dedicated mechanisms*[21], mais des inquiétudes persistent quant à l'effet des coupes sur la capacité de la NIHRC à remplir son mandat, d'où des retards dans le processus de réaccréditation comme institution nationale des droits humains à statut A (selon les Principes de Paris)[22]. D'autres institutions nationales des droits humains (INDH) du Royaume-Uni sont également touchées par des restrictions budgétaires.

52. Le Comité consultatif rappelle que les Principes de Paris exigent que les INDH reçoivent les moyens financiers de couvrir leurs frais de personnel et de locaux et d'exécuter leur mandat ; elles sont en effet une composante essentielle des systèmes nationaux de protection des droits humains, et font la jonction entre les normes internationales en la matière, la société civile et les gouvernements ; elles doivent disposer de ressources financières et humaines suffisantes et stables. Le Comité consultatif s'inquiète des coupes opérées dans les budgets des institutions créées par l'Accord de Belfast pour assurer la paix, compte tenu du rôle particulier qui leur est attribué en ce qui concerne les minorités nationales d'Irlande du Nord. Il rappelle aux autorités britanniques leurs obligations internationales, et juge qu'elles devraient fournir aux INDH un soutien financier durable leur permettant de remplir effectivement leurs missions de base.

53. Le Comité consultatif demande aux autorités d'assurer le financement suffisant et sûr dont ont besoin la Commission des droits humains d'Irlande du Nord et les autres institutions nationales des droits humains pour remplir effectivement leur mandat.

Évolution de la législation sur l'égalité pleine et effective (article 4)

54. La loi de 1998 sur les droits humains (*Human Rights Act*, HRA) transpose la Convention européenne des droits humains (CEDH) dans le droit national et rend directement opposables les droits qu'elle garantit. Un examen indépendant de ce texte *(Independent Human Rights Act Review,* IHRAR) a été lancé en décembre 2020 ; il s'agissait d'analyser son fonctionnement et de déterminer si des changements étaient nécessaires. Bien qu'il ait conclu à l'absence d'arguments convaincants en

[18] Parlement britannique, The Equality and Human Rights Commission.
[19] NIHRC, *Human Rights after Brexit*, consultable à : https://nihrc.org/brexit.
[20] NIHRC, Shadow Report, mars 2022.
[21] Informations complémentaires des autorités reçues le 24.6.2022.
[22] GANHRI, Report and Recommendations of the Virtual Session of the Sub-Committee on Accreditation, October 2021 in Northern Ireland Human Rights Commission, rapport soumis à l'ACFC, mars 2022, paragraphes 1.7 et suivants.

faveur d'une refonte et que les consultations aient fait ressortir une opposition publique à son remplacement, le gouvernement a annoncé son intention de lui substituer un nouveau projet de *Bill of Rights*. Les autorités déclarent vouloir renforcer ainsi la protection de la liberté d'expression, rendre plus démocratique le contrôle des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, et sauvegarder le droit au procès par jury[23].

55. La loi sur l'égalité reste la principale législation interdisant la discrimination directe et indirecte, le harcèlement et la victimisation fondés sur des caractéristiques protégées en Grande-Bretagne[24]. La « race » figure parmi les neuf caractéristiques protégées ; elle englobe la couleur, la nationalité, l'origine ethnique ou nationale[25]. En dépit de recommandations antérieures, la loi sur l'égalité ne mentionne pas la langue comme motif de discrimination. Les autorités jugent qu'elle est couverte par la définition de l'« origine ethnique »[26]. Après des consultations menées en 2017[27], elles ont décidé de ne pas mentionner non plus la caste parmi les caractéristiques protégées[28], jugeant que la jurisprudence britannique la fait relever de la « race »[29]. L'obligation d'égalité au sein du secteur public, qui contraint les organisations à fixer des objectifs d'égalité et impose la discrimination positive pour toutes les caractéristiques protégées, continue d'être contrôlée en application de la loi de 2010 sur l'égalité. Des règles spécifiques sur cette obligation d'égalité s'appliquent en Écosse et au Pays de Galles du fait de la décentralisation des pouvoirs[30].

56. En Irlande du Nord, l'article 75 de la loi de 1998 sur l'Irlande du Nord impose aux autorités publiques de veiller à promouvoir l'égalité des chances pour les personnes présentant certaines caractéristiques[31], ainsi que les bonnes relations entre personnes de confessions, d'opinions politiques ou de groupes ethniques différents. Les lois et textes réglementaires interdisant la discrimination en Irlande du Nord[32], notamment le décret sur les relations raciales *(Race Relation [NI] Order 1997,* RRO), prévoient des niveaux de protection différents[33]. Une révision de la législation sur la protection contre la discrimination raciale en Irlande du Nord a été entreprise, mais la paralysie de l'Exécutif retarde les consultations publiques sur la réforme de la législation sur l'égalité raciale[34].

57. Les autorités britanniques ont adopté plusieurs lois qui touchent à l'égalité de traitement et aux droits humains des personnes appartenant à des minorités nationales. La loi sur la nationalité et les frontières *(Nationality and Borders Act)* admet notamment la déchéance de la nationalité sans préavis pour les personnes qui pourraient se prévaloir de la nationalité d'un autre État[35]. Le ministère de l'Intérieur reconnaît que cela pourrait désavantager indirectement des groupes protégés, parmi lesquels des personnes appartenant à des minorités nationales[36]. La loi sur la police, la criminalité, les peines et les tribunaux *(Police, Crime, Sentencing and Courts Act)*[37] fait relever du droit pénal l'entrée non autorisée dans un espace non public (acte qui relève actuellement du droit civil)[38] ainsi que le campement illicite, et prévoit en outre la confiscation des biens concernés. Le ministère de l'Intérieur reconnaît que cette loi peut désavantager les communautés de Tsiganes, de Roms et de *Travellers*, mais que toute discrimination indirecte se justifie objectivement dans ce cas par les buts légitimes de prévention et d'investigation de la criminalité et de protection des droits d'autrui[39].

58. Des représentants de la société civile et des minorités ont dit que le remplacement ou la réforme possible de la HRA et l'évocation

[23] *Statement UIN HCWS129, Secretary of State for Justice and Lord Chancellor*, D.Raab, 22 juin 2022, https://questions-statements.parliament.uk/written-statements/detail/2022-06-22/hcws129.
[24] Âge, handicap, changement d'identité sexuelle, mariage ou partenariat civil (uniquement au travail), grossesse et maternité, race, religion ou croyance, sexe, orientation sexuelle.
[25] *Equality Act 2010, Part 2, Chapter 1, Section 9*, https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/section/9.
[26] *Mandla (Sewa Singh) and another v Dowell Lee and others* [1983] 2 AC 548 : les membres d'un groupe ethnique se caractérisent par une langue commune, qui n'est pas nécessairement propre au groupe (définition de Lord Fraser, critère 4, consultable ici).
[27] *Caste in Great Britain and equality law : a public consultation, Government Equality Offices*, mars 2017, consultable ici.
[28] https://www.shrm.org/resourcesandtools/legal-and-compliance/employment-law/pages/global-uk-caste-discrimination.aspx.
[29] *Chandhok & Anor v Tirkey (Race Discrimination)* [2014] UKEAT 0190_14_1912 (19 décembre 2014).
[30] Les consignes sur l'obligation d'égalité au sein du secteur public sont consultables ici.
[31] Article 75 de la loi de 1998 sur l'Irlande du Nord : a) entre personnes de croyances religieuses, d'opinions politiques, de groupes ethniques, d'âges, d'états civils ou d'orientations sexuelles différents ; b) entre hommes et femmes en général. Consultable ici.
[32] Le cadre juridique actuel est composé de lois et de décrets couvrant des aspects distincts de l'égalité : la loi de 1995 sur la discrimination fondée sur le handicap ; le décret de 1997 sur les relations raciales (NI) (RRO) ; le décret de 1998 sur l'emploi et le traitement équitables ; les règlements de 2003 sur l'égalité en matière d'emploi (orientation sexuelle) (NI) ; les règlements de 2006 sur l'égalité en matière d'emploi (âge) (NI) *(Age Regs)*.
[33] Quatrième avis du Comité consultatif sur le Royaume-Uni, adopté le 25 mai 2016, paragraphe 27.
[34] ECNI, rapport alternatif, section 5, février 2022.
[35] Voir la législation ici, ainsi que l'analyse du HCDH et de Human Rights Watch et la soumission à l'EPU.
[36] Notamment des hommes et des femmes originaires d'Iran, d'Irak, du Soudan, de Syrie et d'Afghanistan et des enfants, des personnes handicapées et des personnes vulnérables pour des raisons liées à d'autres caractéristiques protégées, notamment la grossesse et la maternité, l'orientation sexuelle et le sexe (tiré de Nationality and Borders Bill: equality impact assessment - GOV.UK (www.gov.uk), consulté le 8.6.2022.
[37] *Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022*, https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2022/32/contents/enacted.
[38] Les pouvoirs de police en matière de campements illicites sont traités aux sections 61, 62, 62A-E, 77 et 78 de la loi de 1994 sur la justice pénale et l'ordre public.
[39] Ministère de l'Intérieur, Equality Impact Assessment, 2021.

politique d'un éventuel retrait de la Cour européenne des droits de l'homme suscitent des incertitudes sur la protection des droits humains au Royaume-Uni et la possibilité de saisir la Cour depuis ce dernier. Les autorités écossaises[40] et la NIHRC[41] se sont déclarées préoccupées par les effets du *Bill of Rights* sur les accords de décentralisation de leurs nations respectives. Des interlocuteurs du Comité consultatif se sont inquiétés du contenu du texte, qui réduirait et affaiblirait la protection des droits humains. La société civile d'Irlande du Nord a rappelé que le Protocole interdit au Royaume-Uni de réduire les droits[42]. Elle a évoqué la nécessité de modifier sur le fond la législation relative à l'égalité, mais de le faire dans une loi unique et complète sur l'égalité pour l'Irlande du Nord.

59. Des interlocuteurs du Comité consultatif se sont déclarés très préoccupés par les effets de la loi sur la nationalité et les frontières. Rappelant la réforme de l'aide juridictionnelle de 2012, qui avait contribué à affaiblir l'accès à l'aide[43], ils ont jugé particulièrement inquiétante la déchéance de nationalité sans préavis, qui inspirera peur et incertitude parmi les minorités ethniques et les autres communautés. En Irlande du Nord, l'exigence d'une autorisation de voyage électronique pour tous les ressortissants non britanniques et non irlandais qui veulent circuler entre l'Irlande et le Royaume-Uni a suscité l'émoi. En effet, cette autorisation nécessitera une preuve de nationalité. La NIHRC et l'ECNI ont fait valoir qu'elle est incompatible avec l'engagement pris dans le Protocole d'éviter la création d'une frontière en bonne et due forme. Cette mesure expose par ailleurs davantage les personnes appartenant à des minorités ethniques au profilage racial dans les zones frontalières[44]. Des interlocuteurs ont observé que cela susciterait des difficultés particulières dans la mise en œuvre de l'initiative *Shared Ireland* de 2020, qui vise à intensifier la coopération transfrontalière, notamment en matière d'accès aux soins de santé[45].

60. Des représentants de minorités nationales, la société civile et des organismes de défense de l'égalité et des droits humains ont également déploré les répercussions de la loi sur la police, la criminalité, les peines et les tribunaux[46]. Bien que des juridictions internationales et nationales aient reconnu et protégé le droit des communautés de Tsiganes et de *Travellers* à un mode de vie nomade[47], le texte suscite de nouvelles craintes et entrave la pratique de ce mode de vie parmi ces communautés et les personnes qui en font partie. Des représentants de minorités ont expliqué qu'il renforce la méfiance envers les autorités, sachant que les sites et emplacements offerts sont insuffisants pour répondre à leurs besoins (voir également l'article 5 — Logement).

61. Rappelant l'article 1 de la Convention-cadre qui dit que « la protection des minorités nationales et des droits et libertés des personnes appartenant à ces minorités fait partie intégrante de la protection internationale des droits de l'homme », le Comité consultatif est préoccupé par le remplacement de la HRA envisagé dans le *Bill of Rights* et d'altération de la capacité du Royaume-Uni de saisir la Cour européenne des droits de l'homme, cela pouvant affaiblir le système de protection des droits humains. Même si les autorités affirment que leurs propositions sont justifiées, le Comité consultatif craint aussi que les personnes appartenant à des minorités nationales soient touchées de manière disproportionnée par des changements qu'elles contiennent[48]. La HRA fait partie intégrante de l'Accord de Belfast et des accords habilitant les autorités décentralisées à définir des politiques spécifiques en ce qui concerne les droits des minorités nationales. Le Comité consultatif pense donc que les autorités britanniques devraient analyser soigneusement les effets de la réforme sur la protection des droits humains, y compris pour les gouvernements décentralisés, et veiller à ce que toute révision de la HRA n'entraîne aucune restriction des droits qu'elle garantit.

62. Le Comité consultatif rappelle que l'article 4 de la Convention-cadre impose de « garantir à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit à l'égalité devant la loi et à une égale protection de la loi ». La fragmentation de la législation anti-discrimination d'Irlande du Nord a actuellement pour effet que la protection contre la discrimination n'est pas identique dans l'ensemble du Royaume-Uni. Le Comité consultatif estime donc qu'une législation complète et unifiée sur l'égalité devrait être adoptée pour l'Irlande du Nord. En attendant, il serait bon de renforcer la législation sur l'égalité raciale en poursuivant la révision entamée en 2021 pour éliminer les disparités existantes.

63. Le Comité consultatif s'alarme de la discrimination indirecte engendrée par la législation récemment adoptée pour les

[40] *Joint Committee on Human Rights*, Report on the Human Rights Act reform, 2022.
[41] NIHRC, Shadow Report, paragraphe 2.17.
[42] NIHRC, Shadow Report, section 4, p.14-15
[43] Voir quatrième avis du Comité consultatif sur le Royaume-Uni, paragraphe 30 - limitation de l'aide juridictionnelle gratuite dans les affaires de discrimination au travail.
[44] NIHRC, rapport alternatif, mars 2022.
[45] Voir NIHRC, Prof. Tamara Hervey, "Brexit, Health and its potential impact on Article 2 of the Ireland/Northern Ireland Protocol", mars 2022. Voir également ECNI et NIHRC, Joint Briefing Paper, janvier 2022, ch.5.
[46] *Friends, Families and Travellers (2019)*, Police oppose criminalising unauthorised encampments and call for more sites, consulté le 1.6.2022.
[47] Chapman v UK [2001] 33 EHRR 399 ; London Borough of Bromley v Persons Unknown, London Gypsies and Travellers and Others [2020] EWCA Civ 12.
[48] *Human Rights Act Reform: A modern Bill of Rights, Ministry of Justice, Annex 3, para.16, p.105*, document consulté le 02/06/2022, consultable ici.

personnes appartenant à des minorités nationales ; il juge que la discrimination indirecte à l'encontre de communautés en situation vulnérable semble disproportionnée, car elle marginalise davantage encore un groupe protégé. Les dispositions de la loi sur la police, la criminalité, les peines et les tribunaux relatives à la répression pénale de l'entrée sans autorisation dans un espace non public vont à contre-courant d'objectifs essentiels de la Convention-cadre (protection contre la discrimination, égalité pleine et effective entre personnes appartenant à des minorités nationales et à la majorité), car elles érigent en infraction le mode de vie protégé constitutif de l'identité des personnes appartenant à ces communautés. Elles freinent par ailleurs la participation de minorités à la vie sociale et politique et risquent de les marginaliser davantage encore, notamment les femmes et les enfants (voir article 5), tout en restreignant leurs possibilités de recours juridiques. Le Comité consultatif nourrit de sérieux doutes sur la compatibilité de ces changements avec la Convention-cadre et s'inquiète des effets qu'ils auront sur la capacité des personnes appartenant à des minorités nationales de se défendre contre la discrimination et de parvenir à l'égalité pleine et effective.

64. Le Comité consultatif exhorte les autorités britanniques à prendre des mesures rapides et efficaces pour prévenir tout effet discriminatoire de la loi sur la nationalité et les frontières et de la loi sur la police, la criminalité, les peines et les tribunaux pour les personnes appartenant à des minorités nationales.

65. Le Comité consultatif appelle les autorités à garantir effectivement aux personnes appartenant à des minorités nationales le droit à l'égalité devant la loi en adoptant une législation complète sur l'égalité pour l'Irlande du Nord et en harmonisant la protection dans l'ensemble du Royaume-Uni.

66. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à analyser les effets de la réforme de la loi sur les droits humains sur la protection des droits humains, et à veiller à ce qu'aucune modification de ce texte ne vienne restreindre ces derniers, de façon à préserver l'accès total et effectif de tous à ces droits, y compris les personnes appartenant à des minorités nationales.

Mesures de lutte contre la discrimination (article 4)

67. Le plan de lutte contre les disparités raciales et ethniques *Inclusive Britain*[49] se fonde sur les recommandations de la Commission sur les disparités raciales et ethniques[50]. Ces questions relevant des pouvoirs décentralisés, ce plan d'action concerne surtout l'Angleterre. L'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord ont leurs propres stratégies et plans d'action pour l'égalité raciale.

68. Certaines administrations décentralisées ont préparé des plans d'action spécifiques pour les communautés tsiganes, roms et de *Travellers*. Le Pays de Galles a publié sa nouvelle stratégie *Enabling Gypsy, Roma and Travellers*[51], un solide cadre de traitement des problèmes intersectionnels rencontrés par les personnes appartenant à ces communautés. L'action du gouvernement écossais en faveur des Tsiganes et *Travellers* (*Improving the Lives of Scotland's Gypsy/Travellers*) court jusqu'à l'été 2023[52]. Et le ministère britannique du Nivellement par le haut, du Logement et des Communautés a annoncé en 2019 une stratégie nationale, dont on ne connaît pas encore les détails, en faveur des Tsiganes, des Roms et des *Travellers*[53].

69. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont observé peu de progrès en Irlande du Nord, cinq ans après le lancement de la stratégie pour l'égalité raciale — qui ne serait guère détaillée et ne contiendrait pas d'engagements fermes de haut niveau, de financement à part, ni de plan d'action axé sur des résultats[54]. Des signalements de montée des inégalités auxquelles font face les personnes appartenant à la communauté noire caribéenne, la communauté sud-asiatique ou d'autres minorités ethniques dans l'accès aux soins de santé, ou de pertes disproportionnées d'emploi dans le sillage de la pandémie de Covid-19 mettent en lumière la nécessité de mesures spécifiques et ciblées de lutte contre les difficultés que rencontrent ces communautés et les personnes qui en font partie[55]. Pour des représentants de minorités, la stratégie *Inclusive Britain* ne voit pas le racisme comme un facteur d'inégalité des personnes appartenant à ces minorités, et ne relève donc

[49] *Department for Levelling Up, Housing and Communities, 'Inclusive Britain', 2022.* https://www.gov.uk/government/publications/inclusive-britain-action-plan-government-response-to-the-commission-on-race-and-ethnic-disparities/inclusive-britain-government-response-to-the-commission-on-race-and-ethnic-disparities#inclusion.

[50] *Report of the Commission on Race and Ethnic Disparities*, mars 2021, https://www.gov.uk/government/publications/the-report-of-the-commission-on-race-and-ethnic-disparities.

[51] Gouvernement du Pays de Galles, *Enabling Gypsies, Roma and Travellers*, juin 2018, https://gov.wales/enabling-gypsies-roma-and-travellers-plan.

[52] Gouvernement écossais, *Supporting Gypsy and Traveller Communities*, juin 2021, https://www.gov.scot/news/supporting-gypsy-and-traveller-communities/.

[53] Centre for Policy Studies, *Central European University, Gypsy, Roma and Traveller civil society welcomes UK announcement of national strategy*, février 2020, https://cps.ceu.edu/article/2020-02-13/gypsy-roma-and-traveller-civil-society-welcomes-uk-announcement-national-strategy

[54] ECNI, Shadow report, section 5, février 2022.

[55] An avoidable crisis, a review of disproportionate impact of Covid-19 pandemic on Black, South-Asian and minority ethnic communities, consultable ici.

pas convenablement les défis auxquels elles font face[56].

70. Des interlocuteurs ont jugé qu'il importe que soit adoptée une stratégie intersectorielle spécifique pour l'Angleterre, qui fournisse un cadre cohérent de lutte contre les inégalités auxquelles sont exposés les Tsiganes, les Roms et les *Travellers* et de réponse à leurs besoins, notamment en matière d'éducation, de santé et de logement. La commission parlementaire sur les femmes et l'égalité a elle aussi demandé l'adoption d'un plan gouvernemental[57].

71. Le Comité consultatif répète que la Convention-cadre appelle des actions positives de résorption des handicaps structurels dans tous les domaines. Ces mesures doivent être préparées et déployées en étroite concertation avec les personnes concernées, et leur conception prendre dûment en compte les préoccupations des minorités[58]. Le Comité consultatif se félicite de l'existence de la stratégie *Inclusive Britain,* mais s'inquiète de ce que la société civile juge que le plan n'aborde pas la question centrale du racisme. À la révision de la stratégie sur l'égalité raciale en Irlande du Nord et lors de la préparation de la stratégie suivante, les autorités devraient concevoir, en concertation avec des représentants de toutes les communautés, un plan d'action centré sur des résultats, avec un financement qui garantisse sa pleine réalisation.

72. Les autorités britanniques ont annoncé une stratégie intersectorielle pour l'Angleterre de lutte contre les inégalités auxquelles sont exposés les Tsiganes, les Roms et les *Travellers*, ce dont se félicite le Comité consultatif. Il n'en est pas moins préoccupé par le retard pris dans sa préparation et son adoption, eu égard à la montée des inégalités provoquée par la crise du coût de la vie et la pandémie. Les autorités pourraient traiter ce problème dans une stratégie globale prévoyant des mesures spécifiques de lutte contre les inégalités, l'antitsiganisme et l'anti-nomadisme auxquels sont exposées les personnes appartenant à cette minorité dans tous les domaines, moyennant leur participation effective. Cela pourrait en outre encourager les autorités d'Irlande du Nord à se doter d'une stratégie comparable pour les *Travellers* irlandais et les Roms d'Irlande du Nord.

73. Le Comité consultatif souligne que les femmes et les jeunes appartenant à des minorités nationales font face à des discriminations convergentes et à des difficultés spécifiques. Il note donc avec satisfaction l'approche intersectionnelle adoptée par le Pays de Galles, dont le plan comporte une section spécifique sur l'assistance aux victimes de violences à l'égard des femmes et de violences sexuelles, et par l'Écosse avec l'ouverture de possibilités d'entrepreneuriat pour femmes issues de minorités. Au vu de ces pratiques, il pense que les autorités britanniques devraient veiller à ce que toute nouvelle stratégie pour l'Angleterre de lutte contre les inégalités raciales ou affectant les Tsiganes, les Roms et *Travellers* présente une dimension intersectionnelle, et définisse des mesures spécifiques et les résultats escomptés dans tous les domaines pour les femmes, les jeunes et les personnes âgées (voir article 5), moyennant leur participation effective. Cette stratégie devrait être flanquée d'un plan d'action et de ressources garantissant sa mise en œuvre effective.

74. Le Comité consultatif exhorte les autorités à élaborer et à adopter en temps utile une stratégie nationale globale et intersectorielle de lutte contre l'antitsiganisme et l'anti-nomadisme en Angleterre. Cette stratégie devrait notamment aborder, en étroite concertation avec les Tsiganes, les Roms et les *Travellers,* les inégalités auxquelles ils font face et tenir dûment compte des besoins des femmes, des jeunes et des personnes âgées de ces communautés.

75. Le Comité consultatif appelle les autorités à revoir, en étroite concertation avec des représentants des minorités, la stratégie 2015-2025 sur l'égalité raciale en Irlande du Nord, en s'assurant que son financement est suffisant, qu'elle est centrée sur les résultats et adaptée aux besoins des minorités. Elles devraient aussi préparer une stratégie de lutte contre l'antitsiganisme en Irlande du Nord.

Données sur l'égalité (article 4)

76. Il n'y a toujours pas de suivi des données ethniques en Irlande du Nord, alors que cela se fait dans le reste du Royaume-Uni. La stratégie 2015-2025 pour l'égalité raciale prévoit que soit déterminé où le suivi ethnique devrait être introduit, et menées des consultations sur les propositions de réalisation. Les autorités ont fait préparer un rapport à ce sujet en 2020.

77. L'ECNI a indiqué que le rapport, dont la version définitive n'est pas encore disponible, recommande de modifier le décret sur les relations raciales *(Race Relations Order)* pour imposer à un certain nombre d'autorités publiques d'Irlande du Nord de collecter des données sur l'égalité au regard de la « race », de fixer des objectifs d'égalité, et de créer un centre de données en ligne qui centralise l'information sur l'égalité raciale en Irlande du Nord. Un groupe de travail interministériel a été chargé en 2022 de préparer le déploiement d'un observatoire des

[56] Voir la réponse de la Race Equality Foundation ici et du Runnymede Trust ici.
[57] Commission des femmes et de l'égalité, *Tackling inequalities faced by Gypsy, Roma and Traveller Communities*, 2017.
[58] Commentaire thématique de l'ACFC n° 4, paragraphe 65.

effectifs de la fonction publique et de développer des outils (un guide du suivi ethnique)[59].

78. Des représentants de minorités ethniques ont relevé l'importance de l'aboutissement de ce processus, qui rend possible, après quinze ans de préparation, la collecte et le suivi de données ethniques en Irlande du Nord. L'actuelle stratégie pour l'égalité raciale et d'autres politiques sectorielles, ont-ils estimé, butent sur l'absence de données ethniques fiables et cohérentes, ce qui nuit à leur efficacité. La société civile a par exemple indiqué qu'elle appuie ses analyses de besoins sur les résultats du recensement de 2011, sur des études sectorielles comme la *All Ireland Traveller Health Study* de 2010, et sur d'autres travaux.

79. Le Comité consultatif a toujours insisté sur le fait qu'il importe de collecter régulièrement des données fiables et ventilées sur l'égalité, rapportées au nombre de personnes appartenant à des minorités nationales et à leur situation, et sur lesquelles les gouvernements puissent fonder des politiques de promotion de l'égalité et des mesures positives spécifiques[60]. Il observe que faute de données fiables sur le motif de la « race », les autorités d'Irlande du Nord peinent à assurer l'égalité pleine et effective des personnes appartenant à des minorités nationales en définissant et en mettant en œuvre des politiques ciblées.

80. Le Comité consultatif appelle les autorités d'Irlande du Nord à mener à terme le processus permettant la collecte de données ventilées sur le motif de la « race », y compris pour les Roms et les *Travellers* irlandais, dans le but de définir et de mettre en œuvre des politiques ciblées favorisant l'égalité pleine et effective des personnes concernées.

Soutien aux cultures, langues et identités des minorités nationales (article 5)

81. L'accord *New Decade, New approach* (nouvelle décennie, nouvelle approche, NDNA) contient des dispositions sur les droits, la langue et la culture, en particulier la reconnaissance de la diversité des identités et des cultures d'Irlande du Nord. Il prévoit la création d'un office de l'identité et de l'expression culturelle chargé de développer le pluralisme culturel et le respect de la diversité, de la cohésion sociale et de la réconciliation, et de soutenir le patrimoine culturel et linguistique de l'Irlande du Nord. Le fonds de développement des minorités ethniques *(Minority Ethnic Development Fund,* MEDF) soutient des cultures des minorités d'Irlande du Nord par des aides versées à des organisations de proximité qui travaillent auprès de minorités ethniques à la promotion de bonnes relations. Les crédits, distribués pour des projets ou pour trois ans, ont totalisé 1,22 million GBP en 2021-2022[61]. Comme le prévoit l'accord de Belfast, l'organisation *Foras na Gaeilge* reçoit des fonds des gouvernements irlandais et nord-irlandais, offre des programmes de financement de projets culturels et linguistiques, et finance des centres de promotion de l'irlandais (223 000 GBP par an). L'agence des Scots d'Ulster *(Ulster Scots Agency)* reçoit 2,8 millions GBP des autorités pour promouvoir la langue et la culture de ce groupe.

82. En Écosse, c'est le *Bòrd na Gàidhlig* (le *Bòrd*) qui est chargé de promouvoir le développement du gaélique. Il reçoit du gouvernement écossais une subvention annuelle de 5,125 millions GBP pour soutenir l'emploi, l'apprentissage et le statut du gaélique, dont 1,6 million GBP affectées au développement du plan de soutien du gaélique[62]. Parmi les organisations et projets bénéficiant de ces aides figurent des théâtres, des activités communautaires en gaélique et des associations culturelles. Le scots est soutenu par le gouvernement écossais à hauteur de 500 000 GBP par an, principalement (90 000 GBP par an) en faveur du *Scots Language Centre* (centre pour le scots) et des dictionnaires du scots. Les autorités écossaises soutiennent des projets de promotions de l'égalité et de lutte contre la discrimination et les préjugés, notamment par le canal du fonds pour l'égalité et les droits humains *(Equality and Human Rights Fund)*. Des organisations de la société civile, dont certaines représentent des communautés ethniques minoritaires, peuvent en bénéficier. L'enveloppe à distribuer pour 2021-2024 est de 24,6 millions GBP[63].

83. Les autorités indiquent que le Conseil des Cornouailles a bénéficié en 2020-21 de 650 millions GBP de crédits généraux non affectés provenant du gouvernement central, et a été encouragé à en consacrer une partie à la langue et à la culture corniques ; des interlocuteurs ont toutefois dit qu'il n'y avait pas de crédits spécifiquement affectés à la langue et à la culture corniques. Les Cornouailles ont par ailleurs obtenu pour 89 millions GBP de *Town Deals* pour financer des projets à Truro, Penzance, St Ives et Camborne (restaurations de théâtres et de bâtiments historiques, et promotion du patrimoine culturel des Cornouailles, notamment). Le gouvernement britannique a versé 200 000 GBP en 2019-2020 en aides à la langue et à la culture corniques[64].

[59] ECNI, rapport alternatif, 2022, section 4, paragraphe 16.
[60] Commentaire thématique de l'ACFC n° 4, paragraphe 66.
[61] *Northern Ireland Affairs Select Committee, The experiences of minority ethnic and migrant people in Northern Ireland*, 2021-2022.
[62] https://www.gaidhlig.scot/en/funding/delivery-partners/.
[63] *Equality and Human Rights Fund: projects funded*, consultable ici.
[64] Informations supplémentaires communiquées par le Conseil de la Cornouailles le 23.5.2022.

84. Les interlocuteurs du Comité consultatif issus des minorités noires, asiatiques et ethniques d'Écosse ont indiqué qu'un dispositif de financement spécifique de soutien à la promotion des cultures de leurs communautés respectives auprès de leurs membres serait le bienvenu. En Irlande du Nord, des représentants des minorités ethniques se sont félicités du réexamen du fonds de développement des minorités ethniques (MEDF). Un surcroît d'efforts devrait à leur avis être consacré à la transparence et à la distribution d'un financement suffisant et durable, en particulier pour les organisations de proximité. Les problèmes que rencontre la communauté juive d'Irlande du Nord menacent sa survie, le régime post-Brexit ayant beaucoup renchéri les produits casher importés de Grande-Bretagne. Les communautés musulmanes se heurtent aussi au renchérissement des produits halal, mais le phénomène a un impact particulièrement marqué sur la communauté juive, d'un moindre poids numérique, qui pourrait ne plus pouvoir rester en Irlande du Nord.

85. Les représentants des Irlandais et des Scots d'Ulster se sont félicités des financements dont ils bénéficient ; ils ont exprimé l'espoir que les développements récents, à savoir la législation sur l'irlandais (article 10) et la reconnaissance de la minorité nationale des Scots d'Ulster (article 3), déboucheront sur des financements plus abondants et auront les résultats politiques attendus. Des représentants des Scots ont jugé qu'ils manquent d'aides durables pour leurs activités de terrain.

86. Le Comité consultatif s'est entretenu avec des représentants des Gaëls de l'île de Lewis. Parmi eux, des représentants de la *Historical Research society* (Cross, un centre de proximité pour les Gaëls jeunes et vieux) et de *Fèisean nan Gàidheal*[65], qui propose aux jeunes une immersion dans la culture gaélique par l'éducation informelle et des programmes (festivals de musique et de danse, enseignement de l'histoire et de la langue). Selon eux, la poursuite de leurs activités et la promotion de la langue, de la culture, de l'histoire et de la tradition gaéliques requièrent la pérennisation du financement pluriannuel introduit pendant la pandémie. Certains représentants gaëls considèrent également que la planification actuelle du *Bòrd na Gàidhlig* en matière de langue et de politique gaéliques (voir également l'article 10), qui soutient sur un pied d'égalité les communautés gaélophones et l'apprentissage de la langue en dehors des zones traditionnelles ou des zones où vivent les gaélophones en grand nombre, ne permet pas à leur culture et à leur langue de se développer. À leurs yeux, enrayer le déclin du gaélique première langue au sein de la communauté nécessite de disposer de fonds supplémentaires spécifiques, gérés par la communauté, et lui permettant de relever les défis auxquels font face les gaélophones dans leurs zones d'implantation traditionnelles (articles 10 et 15)[66].

87. Le Conseil de la Cornouailles a indiqué que plus aucun financement spécifiquement destiné à la culture, à la langue et au patrimoine des Cornouailles n'a été reçu depuis les 200 000 GBP de 2019-2020. Les 650 millions GBP constituent l'enveloppe budgétaire annuelle nette de l'ensemble du Conseil de la Cornouailles, de sorte que la protection de la culture cornouaillaise se dispute ces ressources avec d'autres secteurs prioritaires. Des représentants des Corniques ont en outre informé le Comité consultatif que leur capacité de préserver et de développer leur culture bute sur la multiplication des résidences secondaires (voir également article 15). Ils ont par ailleurs signalé au Comité consultatif des actions comme la création de *Screen Cornwall* (soutien au cinéma et au numérique), les *Cornish National Music Archives* et la publication du *Cornwall Creative Manifesto 2021-2025*.

88. Le Comité consultatif répète que les personnes appartenant à des minorités nationales devraient avoir accès à des sources de financement publiques, au-delà du soutien spécial à la conservation et au développement de leur identité et de leur culture visé à l'article 5 de la Convention-cadre. Il juge qu'un budget annuel ou abondé par des subventions selon un système de mise en concurrence des projets ne permet pas à toutes les minorités nationales d'accéder à des fonds, de mener leurs activités culturelles sur une base régulière et stable, ni de définir des plans à long terme. Il juge donc très important, pour la préservation et le développement des cultures minoritaires, de simplifier l'accès aux fonds en prévoyant un financement de base pérenne pour les minorités noires, asiatiques et ethniques comme pour les minorités linguistiques, notamment gaéliques et corniques. Ces fonds devraient être distribués par des structures de financement spécifiques, au sein desquelles les minorités devraient être convenablement représentées et prendre part aux décisions. Le Comité consultatif rend hommage au travail que fournissent les organisations et les membres de la communauté gaélique de l'île de Lewis pour promouvoir et préserver la vie, la culture, les traditions et l'histoire de leur groupe. Il observe avec satisfaction les efforts déployés par les autorités décentralisées pour fournir des financements pluriannuels, et encourage les autorités à faire

[65] *Fèisean nan Gàidheal*, (https://www.feisean.org/en/feisgoil-en/tog/).
[66] C. Ó Giollagáin, G. Camshron, P. Moireach, B. Ó Curnáin, I. Caimbeul, B. MacDonald et T. Péterváry, *The Gaelic crisis in the vernacular community : a comprehensive sociolinguistic survey of Scottish Gaelic*, Aberdeen University Press, 2020, consultable ici.

partout de même pour les aides destinées aux cultures des minorités nationales.

89. Le Comité consultatif regrette que le cornique ne bénéficie pas d'aides financières. Il rend hommage au travail que fournit le Conseil de la Cornouailles pour défendre les droits des personnes appartenant à la minorité nationale cornique et rendre compte de la mise en œuvre de la Convention-cadre. Il rappelle que c'est le gouvernement central qui est pleinement responsable du respect des obligations internationales contractées dans ce domaine, notamment dans la Convention-cadre et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Le soutien et la promotion de la culture et de la langue corniques devraient donc bénéficier se voir affecter un financement de base. Le Comité consultatif est préoccupé de la situation des communautés juives et musulmanes d'Irlande du Nord, qu'il voit comme oubliées dans la réflexion et le débat politiques actuels.

90. Le Comité consultatif appelle les autorités décentralisées et celles du Royaume-Uni à assurer un financement de base et un financement pluriannuel spécifique appuyés sur un dispositif de financement dédié aux minorités nationales. Ce dispositif devrait être conçu de telle sorte que des représentants de chaque communauté concernée prennent une part active aux décisions pour soutenir leur culture, leur langue et leur identité.

91. Le Comité consultatif appelle les autorités britanniques à affecter un financement de base suffisant et régulier au soutien et à la promotion de la langue et de la culture corniques.

Soutien de la culture et de l'identité des Tsiganes, Roms et *Travellers*

92. Des représentants des Tsiganes, des Roms et des *Travellers* d'Irlande du Nord et d'Angleterre ont dit que l'insuffisance du financement des organisations entrave considérablement la fourniture de services essentiels à leurs communautés et aux personnes qui en font partie. Le Comité consultatif s'est entretenu avec des représentants de ces organisations, qui font un travail louable pour faciliter aux personnes appartenant à ces communautés locales l'accès aux services d'éducation, de logement, d'aide juridictionnelle et d'assistance administrative. Ils ont évoqué les difficultés que suscite le financement par projets, qui les empêche d'atteindre leurs buts. Le financement d'organisations écossaises comme *Romano Lav* n'a pas été reconduit, malgré des projets couronnés de succès. Le financement de centres de proximité a été réduit depuis 2010 dans l'ensemble du Royaume-Uni ; or ces organisations, outre leur rôle de centres de proximité pour les Tsiganes, les Roms et les *Travellers*, assurent des services publics essentiels là où ils manquent, et développent des activités de promotion du dialogue interculturel. Le recensement de 2021 montre qu'il y a peu de locuteurs des langues des communautés de Tsiganes, de Roms et de *Travellers* (36 personnes déclarent parler le cant des *Travellers* d'Irlande, 1 906 l'angloromani et 160 « un romani »)[67].

93. Des représentants des Tsiganes, des Roms et des *Travellers* ont dit souhaiter que des efforts soient faits pour favoriser l'emploi des langues parlées par les personnes appartenant à leurs minorités[68] dans la vie publique. Ils jugeraient bon à cet égard que ces langues soient incluses dans le champ d'application matériel de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, et que soit adoptée une politique de protection et de soutien de leur emploi. Les Tsiganes/*Travellers* écossais demandent des excuses du gouvernement écossais pour la campagne de sédentarisation forcée des Tsiganes/*Travellers*, souvent en cabanes et tentes de qualité très insuffisante, menée de 1940 à 1980 *(Tinker Experiment)*[69]. Il n'y a pas eu d'excuses jusqu'à présent, bien que cette tentative ait traumatisé toute une génération. Ils se sont aussi déclarés très inquiets d'une étude consacrée au patrimoine génétique des *Travellers* d'Écosse[70]. Le Comité consultatif pense qu'un processus de vérité et réconciliation peut contribuer à rétablir durablement la confiance après une assimilation.

94. Le Comité consultatif répète que les personnes appartenant à une minorité nationale doivent avoir de réelles possibilités d'obtenir des financements pour la préservation de leur identité et de leur culture[71]. Les problèmes que rencontrent les organisations ci-dessus illustrent bien la nécessité d'un financement plus durable. Les autorités devraient consulter leurs représentants pour trouver les moyens d'accroître et de pérenniser ces aides. Elles devraient manifestement aussi agir pour protéger et promouvoir les romanis, notamment en raison de leur vulnérabilité et du petit nombre de leurs locuteurs, en concertation avec les communautés minoritaires elles-mêmes.

95. Le Comité consultatif appelle les autorités à accroître et à pérenniser le financement des organisations de la société civile qui fournissent

[67] ONS, recensement de 2021, données sur la première langue : https://www.ons.gov.uk/visualisations/dvc2205/fig1/datadownload.xlsx.
[68] Romani, anglo-romani, romanes et beurla reagaird, cant ou shelta, (liste non exhaustive des langues des *Travellers* irlandais).
[69] Voir : https://news.sky.com/story/nicola-sturgeon-considers-formal-apology-for-gypsy-travellers-affected-by-tinker-experiment-12479873.
[70] Université d'Édimbourg, *Traveller Genes project* : https://traveller-genes.ed.ac.uk/about-us/what-is-traveller-genes.
[71] ACFC Commentaire thématique n° 4, paragraphe 67.

une aide sociale et culturelle aux Tsiganes, aux Roms et aux *Travellers*.

96. Le Comité consultatif encourage les autorités à rechercher des moyens de promouvoir activement l'emploi des romanis et les cultures roms dans l'ensemble du Royaume-Uni, en concertation avec les représentants de ces minorités.

Logement des Tsiganes et des *Travellers* — Angleterre (article 5)

97. La politique 2015 de planification des sites pour *Travellers* (PPTS 2015) a redéfini pour les besoins de la planification la catégorie des Tsiganes ou *Travellers*, dont sont maintenant exclus ceux qui ne se déplacent plus continuellement. Elle couvrait auparavant ceux qui avaient temporairement ou définitivement cessé de voyager[72]. Le gouvernement a dit savoir que la définition actuelle pouvait priver de manière disproportionnée les Tsiganes et *Travellers* âgés, handicapés ou s'occupant d'autres personnes (principalement des femmes) du statut de Tsigane, mais que cela était nécessaire pour atteindre l'objectif d'utilisation exclusive de ces sites par ceux qui en avaient ou en ont « un réel besoin »[73]. C'est aux autorités locales qu'il revient d'appliquer la définition. Une personne doit prouver son statut lorsqu'elle demande un permis d'aménagement ou un emplacement pour que soient respectées les dispositions de la PPTS, et les collectivités locales doivent prendre en compte les besoins des « Tsiganes » dans leurs plans de développement. Le recensement des caravanes de *Travellers* de juillet 2021 a fait ressortir en Angleterre une baisse par rapport aux années précédentes, avec 12 % de caravanes trouvées sur des sites non autorisés. Les aménagements sans permis sur des terrains appartenant à des Tsiganes et *Travellers* accusent une légère progression, contrebalancée par un recul plus marqué sur les terrains qu'ils ne possèdent pas. Cela trahit l'existence de besoins encore insatisfaits[74]. Le gouvernement a créé un fonds de 10 millions GBP pour 2022-23 afin d'accroître l'offre et la qualité des sites en Angleterre[75].

98. Le gouvernement britannique a également érigé en infraction l'occupation illicite de sites, ce qui habilite la police à procéder à des confiscations (voir article 4). En Angleterre et au Pays de Galles[76], il y a infraction dès lors qu'une personne n'a pas obéi à un ordre d'évacuation et que sa résidence effective ou envisagée a causé ou est susceptible de causer des dommages, des perturbations ou un désarroi notables[77]. Le ministère de l'Intérieur fait valoir que cette législation découle d'un engagement contenu dans le manifeste du parti conservateur[78], reconnaît qu'elle se traduit par une discrimination indirecte à l'égard des Tsiganes et des *Travellers*, mais juge que la légitimité de son objectif la justifie (voir article 4)[79].

99. Le Comité consultatif a connaissance de la crainte générale qu'a suscitée cette nouvelle disposition pénale, et de l'effet inhibiteur qu'elle aura vraisemblablement sur le mode de vie des Tsiganes et des *Travellers*. Seule une minorité de membres de ces groupes s'installent sans autorisation, mais c'est une possibilité qu'ils envisageraient en dernier recours, surtout là où il y a pénurie de sites. L'élargissement des pouvoirs d'expulsion des personnes occupant illicitement un site et de confiscation de leurs véhicules ne jouit guère non plus du soutien de la police elle-même[80]. Et la consultation sur le texte, qui pourrait avoir marginalisé les voix des Tsiganes et des *Travellers*, suscite des questions[81], d'autant plus que les autorités s'en prévalent pour justifier leur action.

100. La commission pour l'égalité et les droits humains (EHRC) a constaté dans une étude des effets de la nouvelle définition plus restrictive dans 20 collectivités locales une contraction de plus de 85 % des besoins évalués d'emplacements par rapport à l'évaluation précédente : 1 584 emplacements identifiés avant 2015, contre 345 après. Elle a également observé que si certaines collectivités locales tiennent compte des personnes qui ne répondent pas aux critères de la définition dans leurs analyses de besoins, la plupart ne le font pas. Il semble relativement rare par ailleurs que les planificateurs envisagent les questions d'égalité et de droits humains[82].

---

[72] La définition couvre les personnes ayant un mode de vie nomade, quelles que soient leur race ou leur origine, y compris les personnes qui ont cessé **temporairement** de voyager en raison de besoins propres ou de besoins de leurs proches ou de personnes à charge en matière d'éducation ou de santé, ou en raison de leur âge avancé, à l'exclusion des membres des groupes organisés de forains ou de gens du cirque voyageant ensemble en tant que tels. PPTS, 2015. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/457420/Final_planning_and_travellers_policy.pdf..

[73] EHRC, The impact of the revised definition, p.9.

[74] DLUHC, Traveller Caravan Count, juillet 2021.

[75] https://www.gov.uk/government/collections/traveller-site-fund-202223.

[76] Le gouvernement gallois a signifié son opposition à ces dispositions (https://gov.wales/written-statement-police-crime-sentencing-and-courts-act). Il a indiqué qu'il travaillait à une mise en œuvre de la loi conforme à son « approche progressiste de la justice ». La situation plus globale de cette minorité au Pays de Galles est examinée ci-dessous.

[77] EHRC, briefing on Police, Crime, Sentencing and Courts Bill II, mai 2021.

[78] Manifeste du Parti conservateur, 2019, p.19, consultable à: https://www.conservatives.com/our-plan/conservative-party-manifesto-2019.

[79] Ministère de l'Intérieur, *Equality Impact Assessment on Police, Crime, Sentencing and Courts Act*, 9 mai 2022, s.3.a.

[80] FFT, Police oppose criminalising unauthorised encampments, 2019. Parmi les corps de police qui ont répondu à la consultation, 84 % ne soutenaient pas la criminalisation, 75 % ont estimé suffisants les pouvoirs dont ils disposaient déjà, et 65 % ont jugé que le véritable problème était la pénurie de sites.

[81] Samuel Burgum, Helen Jones, Ryan Powell, *Manufacturing mandates : Property, race, and the criminalisation of trespass in England and Wales*, *Politics and Space,* 2022.

[82] EHRC, The Impact of the Revised Definition, 2019.

101. Des représentants des Tsiganes et des *Travellers* et des membres de ces groupes se sont déclarés profondément inquiets des effets cumulés de cet état de choses, qui réduit leur espace d'itinérance et les expose en fin de compte à l'assimilation. En Angleterre, les informations fournies par les représentants des minorités sur la base des chiffres du gouvernement trahissent une baisse de 13,36 % du nombre d'emplacements entre 2011 et 2021, avec une augmentation de 37,11 % des emplacements de transit (soit l'équivalent de 108 emplacements au niveau national, ou 11 par an) et une diminution de 16,59 % des emplacements permanents (de 4 700 à 3 920). Une étude de *Friends, Families and Travellers* a indiqué que seules huit municipalités sur 68 du sud-est de l'Angleterre ont identifié suffisamment de parcelles sur lesquelles pourraient vivre les *Travellers*, ce qui illustre bien la pénurie de sites[83]. Le Comité consultatif a appris de Tsiganes et de *Travellers* que les sites sont de mauvaise qualité et conviennent parfois mal aux personnes handicapées ou âgées. Il peut se révéler difficile d'obtenir des réparations, et le rôle central du gardien gestionnaire du site signifie que les litiges s'enveniment facilement. De plus, la pénurie d'emplacements engendre des conflits entre les familles qui se les disputent.

102. Les Tsiganes et *Travellers* âgés, handicapés ou qui s'occupent d'autres personnes (surtout des femmes) sont affectés de manière disproportionnée par la nouvelle définition des Tsiganes, ce qui les rend encore plus vulnérables. Les municipalités n'étant pas tenues de leur trouver un site, beaucoup de ceux qui ont cessé de se déplacer continuellement en sont réduits à accepter un logement en dur (c'est-à-dire fixe, ce qui n'est pas conforme à leur culture), ou à vivre dans l'irrégularité et sans accès aux services de base, seule solution pour être déclarés sans domicile fixe, au risque d'une répression pénale.

103. La résistance des résidents à l'implantation de sites permanents ou d'aires de séjour à proximité de leurs habitations entrave les authentiques efforts entrepris par les collectivités locales pour trouver et fournir des logements adéquats aux Tsiganes et aux *Travellers* [84]. Le Comité consultatif en a eu lui-même un exemple lors de sa visite : une famille qui avait cessé de voyager pour des raisons économiques a dû être déclarée sans-abri pour que la collectivité locale soit tenue de continuer à la loger. Mais la recherche d'un logement respectueux de sa culture a été mise en veilleuse en raison d'objections de la communauté locale, de conseillers municipaux et même d'organisations locales (de préservation des sites et du patrimoine)[85]. Il s'agit en général d'objections formulées par le public lors de l'instruction de la demande, ou par des conseillers municipaux au moment où se prend la décision. L'attitude adoptée à l'égard de ce groupe (voir article 6) fait que ces objections sont en grande partie nourries par des craintes et des préjugés infondés. L'opinion publique locale a donc sa part de responsabilité dans les aménagements non autorisés construits sur des terrains appartenant à des particuliers dès lors que les permis de reclassement de parcelles à un usage résidentiel ou d'agrandissement de sites existants butent contre les objections des voisins. Les autorités locales ont dit au Comité consultatif que la halte négociée (permettant un arrêt d'une durée maximale de 28 jours avec accord de l'autorité concernée, puis déplacement consensuel à la fin de la période) était une meilleure façon de pallier la pénurie de sites à court terme. Des interlocuteurs du Comité consultatif lui ont fait part d'exemples de solutions qui ont bénéficié aux Tsiganes et *Travellers* comme à la population majoritaire locale, moyennant la facilitation des autorités locales[86].

104. L'article 5 de la Convention-cadre exige des États parties qu'ils prennent des mesures positives pour protéger et promouvoir la culture et l'identité des personnes appartenant à des minorités nationales, mais aussi qu'ils s'abstiennent de toute politique ou pratique tendant à l'assimilation contre leur volonté des personnes appartenant à des minorités nationales, et qu'ils protègent ces personnes contre toute action destinée à une telle assimilation. Le Comité consultatif rappelle ici que le nomadisme ou le semi-nomadisme des *Travellers* est l'un des éléments fondamentaux de leur histoire et de leur identité. Il rappelle en outre que le droit à un logement adéquat est un droit humain, et qu'il englobe la notion de respect du milieu culturel[87]. Il souligne par ailleurs que la Cour européenne des droits humains dit depuis longtemps dans sa jurisprudence que l'article 8 de la CEDH impose l'obligation positive de veiller à ce que les Tsiganes puissent exercer leurs droits « conformément à leur mode de vie traditionnel »[88].

105. Le Comité consultatif regrette énormément que la définition des Tsiganes aux fins de planification des sites n'ait pas été modifiée et

[83] FFT, No Place to Stop, février 2020.
[84] Joseph Rowntree Foundation, https://www.jrf.org.uk/file/37363/download?token=_q_l642_&filetype=full-report. Voir chapitre 3.
[85] Voir par exemple : https://plandocs.derbyshiredales.gov.uk/AniteIM.Websearch/Download.aspx?ID=203050.
[86] Jo Richardson et Janie Codona MBE, *Managing and delivering Gypsy and Traveller sites : negotiating conflict*' Joseph Rowntree Foundation, Chartered Institute of Housing, De Montfort University, Leicester, 2016. National Policy Advisory Panel on Gypsy and Traveller Housing, *Places we're proud of*, janvier 2021.
[87] Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies, Observation générale n° 4.
[88] Cour européenne des droits de l'homme, *Chapman c. Royaume-Uni*, requête n° 27238/95, 18 janvier 2001.

conserve ses effets discriminatoires pour les personnes âgées, handicapées ou ayant à s'occuper d'autres personnes (en majeure partie des femmes). Il ne peut que regretter qu'elle se traduise par une baisse très nette du nombre d'emplacements exigés par la loi, ce qui a clairement pour effet de restreindre les possibilités qu'ont les Tsiganes et les *Travellers* de pratiquer leur mode de vie itinérant et inspire de graves inquiétudes quant à leur accès à un logement décent. Elle réduit également les obligations des autorités locales — qui ne se conforment pas à leur devoir de fournir des emplacements même en appliquant cette définition plus étroite. Le Comité consultatif perçoit la position délicate dans laquelle se trouvent les collectivités locales, qui doivent concilier leurs obligations de fournir des emplacements avec les réticences des résidents et des conseillers municipaux. Le caractère démocratique de la planification est important, mais le droit des personnes appartenant aux minorités de Tsiganes et de *Travellers* à un logement décent l'est aussi ; or les préoccupations des résidents majoritaires l'emportent trop souvent sur ce droit humain fondamental. Les autorités devraient donc donner aux collectivités locales des consignes claires en matière d'égalité et de droits humains, y compris les droits des minorités, afin qu'elles prennent des décisions respectueuses de ces droits. Les efforts actuels de lutte contre les préjugés au sein des populations locales sont insuffisants (voir article 6). Il serait envisageable de recourir plus largement à la halte négociée pour de courtes périodes, en attendant que soit étoffée l'offre de sites.

106. La répression pénale de l'occupation illicite de sites et la possibilité de confiscation ont semé la peur dans les communautés. Le Comité consultatif observe que rien n'est venu démontrer suffisamment que la société au sens large en aurait bénéficié. Les informations fournies par le gouvernement montrent par exemple que des aménagements non autorisés sont réalisés sur des terrains qui n'appartiennent pas à des Tsiganes ou à des *Travellers* dans une minorité de cas, d'ailleurs de moins en moins nombreux ; la plupart de ces aménagements se trouvent sur des parcelles appartenant déjà à des Tsiganes ou à des *Travellers*, ce qui ne constituerait pas une occupation illicite et relèverait plutôt de la planification territoriale. Le Comité consultatif s'alarme de ce que le Royaume-Uni poursuive une action qu'il sait discriminatoire à l'encontre de la minorité du pays la plus exposée à la discrimination. Il juge qu'avec la pénurie systémique de sites et la définition plus étroite de la catégorie des Tsiganes, en l'absence de mesures substantielles de promotion de la culture des Tsiganes et des *Travellers*, cela menace l'un des traits constitutifs de leur identité et est incompatible avec les obligations contractées par le pays au regard de la Convention-cadre. Il observe que le débat sur les Tsiganes et les *Travellers* est dominé par les questions de planification au Royaume-Uni. Il est donc pressant de travailler progressivement avec les représentants des minorités à résoudre les problèmes, et de mettre en place une offre appropriée de logements respectueux de cette culture, en s'inspirant des exemples jugés porteurs par certains interlocuteurs du Comité consultatif.

107. Le Comité consultatif exhorte les autorités à prendre des mesures prioritaires pour répondre aux besoins des membres des minorités tsiganes, roms et de *Travellers* en matière de logement, notamment en revenant à la définition donnée avant 2015 du groupe des Tsiganes pour les besoins de la planification des sites en Angleterre, en obligeant les collectivités locales à mettre à disposition des sites en fonction des analyses de besoins, et en continuant à s'efforcer d'accroître le nombre des sites et emplacements pour occupation temporaire ou permanente. Elles devraient aussi réexaminer les conséquences de la répression pénale de l'occupation de sites illicites et de la confiscation de biens, eu égard au risque d'assimilation forcée auquel elles exposent ces minorités.

Logement des Tsiganes et des *Travellers* — Pays de Galles, Écosse, Irlande du Nord (article 5)

108. Au Pays de Galles, la pénurie de sites persiste : 86 % des caravanes occupaient des sites autorisés en janvier 2021, avec 6 % des sites illicites sur des parcelles appartenant à des Tsiganes et 8 % sur des terrains ne leur appartenant pas[89]. Le plan d'action *Enabling Gypsy, Roma and Travellers* (développer les capacités des Tsiganes, Roms et *Travellers*) du Pays de Galles prévoit de nombreuses mesures d'amélioration de l'accès à un logement respectueux du milieu culturel (par exemple par sensibilisation aux voies de recours en cas de litige sur un site)[90]. En Écosse, des études de 2019 montrent que sur trois ans, 406 emplacements utilisés se trouvaient sur des sites illicites, pour 613 disponibles sur des sites publics et privés[91]. Mais la définition utilisée pour la planification n'a pas changé, et 20 millions GBP ont été affectées sur cinq ans à compter de 2021-22 à l'amélioration et à l'accroissement de l'offre de sites pour Tsiganes et *Travellers* d'Écosse en application de la stratégie sur le logement, en plus des

[89] Gouvernement gallois, *Caravan Count* janvier 2021 : https://gov.wales/gypsy-and-traveller-caravan-count-january-2021-html Il y avait au total 1 065 caravanes sur 139 sites au Pays de Galles.

[90] Gouvernement gallois, Enabling Gypsies, Roma and Travellers, 2018.

[91] *Gypsy/Traveller Sites in Scotland*, 2019, https://www.gov.scot/publications/gypsy-traveller-sites-scotland/pages/1/.

2 millions GBP destinées à des améliorations immédiates en 2020-21. Les autorités écossaises ont aussi lancé une expérience de séjours négociés.

109. En Irlande du Nord, l'enquête de 2018-19 sur le logement des *Travellers irlandais* montre que la proportion de ces groupes vivant dans des logements sociaux (en dur) est passée de 42 % en 2002 à 69 % en 2019[92]. Celle des personnes vivant sur des sites aménagés ou permanents est retombée de 21 % en 2008 à 9 % en 2019, et celle des personnes vivant sur des sites de transit de 5 % à 1 % pendant la même période. Le *Housing Executive* précise que l'enquête révèle une satisfaction générale à l'égard des dispositions actuelles prises en matière de logement, mais que l'on ne connaît pas la cause de cette augmentation du nombre de *Travellers irlandais* logés dans des habitations en dur (absence d'autres possibilités ou choix délibéré). Dans son rapport de 2018 *Out of Sight, Out of Mind*, assorti de recommandations, la NIHRC constate que les *Travellers* irlandais sont condamnés par la pénurie à choisir entre vivre dans de mauvaises conditions en préservant leur culture, ou déménager dans un logement social standard en abandonnant leur mode de vie[93]. L'étude de 2018 dégageait une série de problèmes nécessitant une attention particulière ; un bilan de la mise en œuvre des recommandations a montré que peu d'entre elles avaient été pleinement suivies[94]. Une recommandation essentielle était d'abroger le décret de 2005 sur les campements illicites en Irlande du Nord, qui a des effets disproportionnés sur les communautés des *Travellers*.

110. Des représentants des Tsiganes et des *Travellers* d'Irlande du Nord, d'Écosse et du Pays de Galles ont évoqué les mêmes préoccupations que celles qui ont été décrites ci-dessus à la section consacrée à l'Angleterre, notamment en ce qui concerne les pénuries, les difficultés d'obtention de permis et l'hostilité que suscitent les sites dans la population majoritaire.

111. Le Comité consultatif se félicite des crédits prévus pour l'amélioration des sites en Écosse, tout en pensant que des collectes plus régulières de données, telles qu'il s'en fait en Angleterre et au Pays de Galles, seraient utiles pour analyser plus régulièrement les besoins. Au Pays de Galles, il convient de rendre hommage aux mesures prévues dans le plan d'action : étendues et détaillées, elles font ressortir la nécessité d'une approche aussi globale à adopter ailleurs au Royaume-Uni. En Irlande du Nord, l'abandon du mode de vie traditionnel, que les autorités ont obligation de favoriser, au profit de logements en dur, est préoccupant. Il est également inquiétant de constater que le décret sur les campements illicites, même s'il y est rarement recouru, pourrait encore peser lourdement dans les choix *Travellers*, et constitue un facteur inhibiteur de leur mode de vie.

112. Le Comité consultatif demande : aux autorités décentralisées de garantir l'accès à des logements décents aux Tsiganes et aux *Travellers*, et de veiller à ce que ces communautés ne soient pas assimilées ; plus particulièrement pour le Pays de Galles, d'assurer le suivi des plans d'action, avec contrôle et évaluation menés en étroite concertation avec les représentants des minorités ; pour l'Écosse, de recueillir plus régulièrement des données sur la situation en ce qui concerne les sites ; et pour l'Irlande du Nord, de continuer à mettre en œuvre les recommandations formulées dans le rapport de 2018 *Out of Sight, Out of Mind* de la Commission des droits humains d'Irlande du Nord.

Dialogue interculturel et respect mutuel (article 6)

113. Les autorités signalent certains efforts d'intensification du dialogue interculturel, notamment par des groupes de travail interministériels de lutte contre l'antisémitisme et la haine antimusulmane, ainsi qu'une *taskforce* sur les lieux de culte qui a travaillé avec les chefs religieux pendant la pandémie. Les autorités britanniques ont également lancé en mars 2022 le plan *Inclusive Britain*, qui vise à favoriser la cohésion sociale par la résorption des injustices sous-jacentes (voir article 4).

114. Des représentants de minorités ethniques et d'organisations de la société civile ont mentionné une fois encore la persistance des effets de « l'environnement hostile » *(hostile environment)*, un ensemble de mesures conçues en 2012 pour réduire l'immigration. Le *Windrush Scandal* a éclaté en 2018[95]. Il concernait des immigrants caribéens, dont beaucoup avaient passé toute leur vie au Royaume-Uni ; arrivés sur le passeport de leurs parents entre 1948 et 1970, ils n'avaient jamais ensuite été officiellement enregistrés au Royaume-Uni ; ils ont alors commencé à être mis en détention ou à ne plus pouvoir jouir de leurs droits aux soins de santé ou à la retraite. Cela s'inscrivait dans le cadre de l'« environnement hostile » qui visait à n'accorder ces droits qu'aux personnes en situation régulière au Royaume-Uni. Cette politique s'est traduite par l'expulsion de 83 personnes. Le gouvernement britannique s'est ensuite excusé et a mis en place un système d'indemnisations. Une analyse des progrès réalisés a conclu qu'il n'avait toujours pas suffisamment fait, y compris

[92] Housing Executive NI, Irish Traveller Accommodation Strategy, p. 34-5.
[93] NIHRC, *Out of Sight, Out of Mind*, 2018.
[94] NIHRC, Implementation of Travellers' Accommodation Recommendations, 2019.
[95] Joint Council for the Welfare of Immigrants, Windrush Scandal Explained, consultable à https://www.jcwi.org.uk/windrush-scandal-explained..

en ce qui concerne l'ouverture sur la société civile, pour qu'un scandale comparable ne puisse se reproduire[96].

115. Des représentants de la société civile disent que le *Windrush Scandal* met bien en lumière le coût de l'« environnement hostile ». Son déploiement aurait entraîné des discriminations indirectes à l'encontre de personnes issues de milieux noirs et de minorités ethniques[97], et des locuteurs d'autres langues ou ayant un accent particulier. Chez les propriétaires privés, des travaux du *Joint Council for the Welfare of Immigrants* font ressortir de la discrimination à l'encontre des personnes appartenant à des minorités ethniques sur le marché des locations privées ; or l'objectif de cette politique, à savoir l'expulsion des personnes n'ayant pas le droit de se trouver au Royaume-Uni, n'aurait même pas été atteint[98]. Le service national de santé (NHS) continue de procéder à des contrôles, facture ses services aux patients incapables de justifier de leur statut, et communique régulièrement les données non médicales des patients au ministère de l'Intérieur à des fins d'application de la législation sur l'immigration[99]. La société civile a indiqué que ces politiques, surtout après les récentes modifications de la loi, suscitent méfiance et peur à l'égard des organes de l'État chez les Noirs et dans les minorités ethniques, en particulier parmi les personnes issues de l'immigration (voir article 4).

116. Un sondage effectué en 2021 par l'université de Birmingham révèle que le groupe qui suscite l'opinion la plus négative dans la population majoritaire est celui des Tsiganes et des *Travellers* irlandais (44,6 % d'opinions négatives), suivi des musulmans (25,9 %)[100]. Ce sont les Sikhs qui tirent le mieux leur épingle du jeu dans cette étude, avec 5,6 % d'opinions négatives (mais des interlocuteurs sikhs du Comité consultatif lui ont dit qu'il leur arrive aussi d'être en butte à la haine antimusulmane, leur religion étant en général mal connue). En Irlande du Nord, les sondages brossent le même tableau d'ensemble, avec une remontée des préjugés contre les minorités ethniques entre 2018 et 2019[101]. Le Comité consultatif a également appris que ces préjugés peuvent être entretenus par les allusions racistes de personnalités politiques — propos qui, même condamnés, n'en inspirent pas moins des discours, voire des agressions racistes[102]. Des représentants de la minorité juive ont signalé que l'extrémisme en ligne et l'autoradicalisation continuent d'être une menace, notamment à l'extrême droite. Ils ont aussi évoqué l'antisémitisme au sein de la gauche, illustré par les conclusions du rapport de l'EHRC sur l'antisémitisme au sein du parti travailliste[103] — tout en précisant que les choses se sont améliorées depuis.

117. Il est arrivé que des médias (publics comme privés) attisent l'intolérance et l'hostilité envers des minorités, dans des affaires très remarquées[104]. Les organisations de Tsiganes, de Roms et de *Travellers* ont observé une sensible montée de l'hostilité à l'égard de leurs communautés dans le sillage de ces émissions[105]. De telles occurrences sont parfois condamnées, y compris par des ministres. Une tribune appelant dans un journal à la suppression du statut de minorité ethnique des *Travellers* a suscité beaucoup d'émoi[106]. Une étude de l'image des Tsiganes et des *Travellers* projetée par les médias montre que ces derniers n'entretiennent pas de contacts avec ces communautés, et qu'elles sont surreprésentées dans les délits couverts par les journaux et les médias audiovisuels (jusqu'à trois par jour pour les Tsiganes, les Roms et les *Travellers*)[107]. Au niveau local comme national, les reportages sur ces minorités ou les personnes qui en font partie se concentreraient le plus souvent de manière disproportionnée sur la criminalité, notamment l'occupation de sites illicites ou autres nouvelles qui nourrissent les stéréotypes. D'autres représentants de la société civile ont signalé que les médias entretiennent aussi les préjugés contre d'autres groupes, notamment les musulmans[108].

118. Les médias sociaux tendent à être utilisés pour des mobilisations contre les sites, licites ou non, et deviennent ainsi des porte-voix de l'intolérance. Les arguments utilisés sur ces

[96] Baroness Williams, *Windrush Lessons Learned Review*, progress update, 2022.

[97] Contrairement à son habitude, le Comité consultatif désigne dans le présent avis par « personnes issues de milieux noirs, asiatiques et de minorités ethniques » les personnes qui bénéficient de la protection de la Convention-cadre au titre de la loi de 2010 sur l'égalité dans la catégorie de la « race ». Cela reflète en partie la pratique adoptée par le Royaume-Uni dans son cinquième rapport étatique, par exemple la page 4. Bien que la désignation soit souvent abrégée en BAME, le Comité consultatif reconnaît l'hétérogénéité des besoins et des préoccupations des groupes qu'elle rassemble, qu'il distingue lorsque cela lui paraît nécessaire, comme ici.

[98] JCWI, Passport Please, 2017. Le gouvernement a publié un code de pratiques à l'intention des propriétaires privés sur la façon d'éviter la discrimination illégale.

[99] MEDACT, Patients not Passports, 2019.

[100] https://www.birmingham.ac.uk/documents/college-artslaw/ptr/90172-univ73-islamophobia-in-the-uk-report-final.pdf.

[101] Northern Ireland Equality Indicators Report, https://www.executiveoffice-ni.gov.uk/news/northern-ireland-racial-equality-indicators-report-2014-2019. Voir également ECNI, rapport alternatif, paragraphes 8.1 à 8,5.

[102] Voir par exemple : Tell Mama UK, 2018, consultable ici ; voir également : Community Security Trust, rapport, 2019.

[103] EHRC, Investigation into Antisemitism in the Labour Party.

[104] *Dispatches*, *The Truth about Traveller Crime*, Channel 4, 2020. Voir également une comédie spéciale Netflix, 2021 : https://news.sky.com/story/jimmy-carr-condemned-for-disturbing-holocaust-joke-about-travellers-in-netflix-special-his-dark-material-12533148. Voir également Runnymede Trust, "England Civil Society Submission to UN CERD", 2021, p. 11. Voir également Eby, B., *The Role of Antiziganism in Brexit,* Journal for Social Thought 6(1), avril 2022.

[105] Voir ici la déclaration de l'organisation Traveller Movement.

[106] Voir le rapport alternatif de Friends, Families and Travellers, p.18.

[107] Leeds GATE, Media that Moves.

[108] Runnymede Trust, England Civil Society Submission to UN CERD, 2021, p.11.

forums mettent en doute le « statut » de Travellers, déplorent la baisse des prix de l'immobilier à proximité des sites[109] et renforcent ainsi les stéréotypes qui circulent depuis longtemps déjà sur les Tsiganes et les *Travellers* (le « diable des légendes », comme l'a dit un interlocuteur, la dernière forme acceptable de racisme)[110]. Cela se répercute sur le dialogue interculturel local, mais aussi sur les demandes d'aménagement de sites, une communauté pouvant se mobiliser contre une demande et bloquer tout projet (voir article 5). Les personnes appartenant à des minorités linguistiques ont également signalé qu'elles sont en butte à l'intolérance et à des discours de haine en ligne, mais dans une moindre mesure que les Tsiganes, les Roms et les *Travellers*.

119. Le Comité consultatif nourrit de graves inquiétudes quant à la peur et la méfiance actuellement suscitées par l'« environnement hostile », le *Windrush Scandal* et le fait que le ministère de l'Intérieur ne semble pas avancer dans la prévention de la récurrence de problèmes de cette nature. Les grandes recommandations de l'étude sur les causes du scandale n'ont pas été mises en œuvre, ce qui n'inspire guère non plus confiance aux personnes concernées. Les effets des changements législatifs récents et la rhétorique d'hostilité envers les migrants et les réfugiés, souvent reprise dans des politiques, ajoutent à cette atmosphère de peur et font échec à toute tentative porteuse de dialogue interculturel.

120. Le Comité consultatif est préoccupé par les résultats des sondages montrant la virulence des préjugés à l'encontre des minorités ethniques, en particulier les Tsiganes, les Roms et les *Travellers*. Eu égard aux constats relevant de l'article 4, il juge que cela requiert des autorités qu'elles luttent résolument contre l'antitsiganisme au sein de la société. De même, les préjugés antimusulmans et les niveaux records d'antisémitisme lui paraissent inquiétants, et des efforts ciblés de lutte contre ces deux phénomènes sont nécessaires.

121. Le Comité consultatif attache de l'importance à la liberté des médias dans les sociétés démocratiques, mais il ne peut que s'inquiéter des effets de l'image que projettent les médias des Tsiganes et des *Travellers* sur la minorité elle-même et sur les personnes qui en font partie, et de ses répercussions sur le dialogue interculturel. Les réseaux sociaux se font l'écho des préjugés largement répandus de leurs utilisateurs à l'encontre de l'aménagement de nouveaux sites, et abondent en stéréotypes apparemment inébranlables sur les Tsiganes et les *Travellers*, amplifiés par des médias avides de clics et de scores d'audience en hausse, à grand renfort de sensationnalisme. Le Comité consultatif y discerne un cercle vicieux : les préjugés de la population inspirent l'image peinte dans les médias, et cette dernière avive à son tour les préjugés. Il juge que c'est aux autorités de briser ce cycle en contrant efficacement la vision stéréotypée des Tsiganes, des Roms et des *Travellers* par des campagnes publiques, en concertation avec la société civile et des représentants des minorités.

122. Le Comité consultatif appelle les autorités à promouvoir activement le respect mutuel et le dialogue interculturel, et à condamner les propos haineux dans le discours public et politique. Elles devraient en particulier mener des campagnes ciblées s'adressant à l'ensemble de la société pour lutter contre l'antitsiganisme (ce qui inclut l'anti-nomadisme), la haine antimusulmane et l'antisémitisme.

123. Le Comité consultatif appelle les autorités à pousser les médias et les plateformes de réseaux sociaux à prendre des mesures de lutte contre les stéréotypes et à projeter une image nuancée des personnes appartenant à des minorités nationales.

Relations intercommunautaires — Irlande du Nord (article 6)

124. Le recensement de 2021 dépeint une société en mutation : la proportion de personnes se déclarant « uniquement britanniques » n'est plus que de 31,9 %, soit un recul de 8 %, et celle de personnes s'identifiant comme irlandaises a augmenté de 3,8 % pour atteindre 29,1 %. Ce même recensement révèle en outre qu'il y a pour la première fois plus de personnes de milieu catholique que protestant (45,7 % contre 43,5 %). Le gouvernement britannique a présenté un projet de loi[111] sur l'héritage historique de l'Irlande du Nord *(Northern Ireland Troubles [Legacy and Reconciliation] Bill 2022,* ci-après *Legacy Bill)*, c'est-à-dire les enquêtes et les poursuites concernant les crimes commis pendant le conflit d'Irlande du Nord. Les autorités disent que la loi créera une commission indépendante chargée d'enquêter sur les décès et les blessures graves liés aux Troubles, avec immunité conditionnelle contre les poursuites pour les personnes qui coopéreront à ces enquêtes. Celles qui ne bénéficieront pas de l'immunité pourront encore être poursuivies. Les autorités espèrent que ces propositions faciliteront les relations entre les personnes de confessions différentes en Irlande du Nord[112]. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a regretté en juin 2022 l'absence de consultation

[109] Gate Herts, *Hate as regular as rain*, https://gateherts.org.uk/wp-content/uploads/2020/12/Rain-Report-201211.pdf p.52-3.
[110] Par exemple : https://travellermovement.org.uk/policy-and-publications/the-last-acceptable-form-of-racism.
[111] Northern Ireland Troubles (Legacy and Reconciliation) Bill 2022, https://bills.parliament.uk/bills/3160.
[112] NIO, paragraphes 38, 39 : https://www.gov.uk/government/consultations/eqia-proposals-for-addressing-the-legacy-of-northern-irelands-past.

sur ce projet et a insisté une fois encore sur la nécessité de la confiance et du consentement public à ces propositions, position qu'il a réaffirmée en septembre 2022[113].

125. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont souligné la gravité de la situation en ce qui concerne les relations intercommunautaires. Des entretiens menés avec des enfants et des jeunes montrent que la peur de l'« autre » communauté persiste, et qu'elle est particulièrement forte à certaines périodes de l'année. Les familles de « nouveaux arrivants » placées dans des logements sociaux pourraient elles aussi se sentir particulièrement en danger et isolées pendant ces périodes. Le maintien de l'infrastructure de ségrégation (comme les « murs de la paix ») renforce l'idée que les communautés ne devraient pas se rencontrer et que l'intégration peut engendrer la violence — avis que peuvent avoir et transmettre les parents et grands-parents[114]. Des interlocuteurs ont ajouté que le crime de haine et l'intolérance ont tendance à flamber avant les consultations électorales, et que l'absence d'Exécutif pendant le plus clair des six dernières années a contribué au creusement du fossé politique.

126. Phénomène inquiétant, les tensions du passé reviennent sur des questions à contenu symbolique (comme l'accès à l'avortement[115] ou la langue irlandaise) donnant lieu à des alignements « sectaires » (voir article 10). À cet égard, les tensions politiques et sociétales provoquées par le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne constituent pour les organisations paramilitaires[116] un terrain fertile qu'elles peuvent exploiter, par exemple en menaçant les personnes et les enfants appartenant à des minorités ethniques[117]. Des interlocuteurs du Comité consultatif lui ont dit que le Protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord a engendré des difficultés pour les personnes appartenant à des minorités nationales. Ils ont également estimé que les incertitudes qui entourent l'avenir du Protocole et de l'Accord de Belfast et de ses garanties contribuent à la détérioration des relations intercommunautaires. Des représentants de minorités ethniques d'Irlande du Nord ont également expliqué que l'importance donnée au clivage orange-vert, c'est-à-dire aux relations entre protestants et catholiques, « Irlandais » et « Britanniques », unionistes et nationalistes, ne laisse guère les personnes appartenant à des minorités ethniques exprimer leurs préoccupations et leur donne le sentiment d'être oubliées dans le débat politique[118].

127. Des interlocuteurs ont expliqué que le *Legacy Bill* est la dernière d'une série d'autres propositions, dont le *Command Paper* publié par le *Northern Ireland Office* et critiqué par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe pour avoir présenté « une fausse dichotomie entre les enquêtes et les poursuites, d'une part, et la vérité et la réconciliation, d'autre part »[119]. Ces propositions ont également été critiquées par la NIHRC comme non conformes aux obligations du Royaume-Uni au regard de l'article 2 de la CEDH[120]. Le Comité consultatif prend par ailleurs note des inquiétudes qu'inspirent aux groupes de victimes et de survivants l'absence d'authentique consultation, la possibilité que les auteurs de crimes bénéficient de l'immunité, avec la peur que ressentent les victimes qui peuvent encore vivre aux côtés des auteurs de crimes au sein des communautés[121]. La NIHRC juge que ce projet de loi ne saurait instaurer de réconciliation sans remporter l'adhésion préalable des victimes, des survivants et des représentants élus, notamment eu égard à la proposition d'immunité conditionnelle[122]. Des interlocuteurs ont fait valoir que ces questions forment un obstacle majeur qui empêche la société de tourner la page, et qu'elles doivent être convenablement traitées pour que soient réunies les conditions nécessaires à la promotion du dialogue interculturel ; même avec ces propositions, ont-ils averti, les relations intercommunautaires sont menacées.

128. Tout en prenant acte du fait que le gouvernement se propose de favoriser les bonnes relations et la réconciliation par ses propositions de traitement de l'héritage historique, ainsi que les modifications qui y ont été apportées, le Comité consultatif partage les graves inquiétudes de ses interlocuteurs : il est improbable que l'impossibilité de nouvelles poursuites pénales contre des personnes couvertes par l'immunité et l'immunité potentielle offerte aux auteurs de violations graves des

---

113 CM/Del/Dec(2022)1436/H 46-35 et CM/Del/Dec(2022)1443/H46-32.
114 McAlister, S., Corr, M-L., Dwyer, C., Drummond, O., *It didn't end in 1998 Examining the Impacts of Conflict Legacy Across Generations,* Queen's University Belfast, octobre 2021, p.13-15.
115 BBC News, *Abortion and same-sex marriage moves for NI backed by MPs,* 9 juillet 2019 (https://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-48924695).
116 Pour un examen de la définition du paramilitarisme, voir notamment NI Select Committee, Oral Evidence Session, *The effect of paramilitaries on society in Northern Ireland*, 18 mai 2022 *:* https://committees.parliament.uk/oralevidence/10258/html/
117 Independent Reporting Commission's Fourth Report, 7 December 2021. Voir aussi https://www.belfasttelegraph.co.uk/news/northern-ireland/exclusive-2000-households-forced-out-of-their-homes-paramilitaries-blamed-for-73-of-cases-37676384.html; *It didn't end in 1998,* rapport d'étude, octobre 2021, p.23-25.
118 Northern Ireland Affairs Select Committee, *The Experiences of minority ethnic and migrant people in Northern Ireland*, Second Report of Session 2021-22, 2 mars 2022, résumé.
119 Commissaire aux droits de l'homme, 2021.
120 NIHRC Annual Statement 2021, p.71-76.
121 Northern Ireland Affairs Select Committee, *Addressing the Legacy of Northern Ireland's Past : The UK Government's New Proposals*, Oral Evidence Session, 7 juin 2022, https://committees.parliament.uk/event/13752/formal-meeting-oral-evidence-session/.
122 NIHRC, Briefing for the Joint Committee on Human Rights on the NI Troubles (Legacy and Reconciliation) Bill, 4 juillet 2022. https://nihrc.org/publication/detail/briefing-on-the-ni-troubles-legacy-and-reconciliation-bill.

droits humains mènent la société à la guérison et à la réconciliation ; bien au contraire, les conditions d'un dialogue interculturel porteur ne seront pas réunies dans une société où jusqu'à 24 % de la population pourrait répondre à la définition juridique de victimes du conflit[123], mais où les gens ne peuvent pas accéder effectivement à la justice, et où les auteurs pourraient ne pas être poursuivis et continuer à vivre à côté des victimes.

129. Le Comité consultatif s'alarme des déclarations de ses interlocuteurs et de la perception qu'ont les enfants et les jeunes des dangers de l'intégration. Les efforts plutôt fragmentaires d'intégration (voir également l'article 12) sont à replacer dans leur contexte plus large de divisions postconflit tenaces. Ici comme ailleurs, l'absence d'Exécutif opérationnel pendant une grande partie de la période de suivi a eu pour effet que rien n'a été fait pour contredire les représentations politisées du conflit et des divisions, ni pour régler le problème des organisations paramilitaires. Il est très préoccupant aussi que ces organisations relèvent la tête[124] et sèment la peur dans toute la population, y compris en ciblant fréquemment les personnes appartenant à des minorités nationales. Les autorités de tous niveaux doivent agir pour remédier à cette situation et favoriser le dialogue interculturel ; les autorités britanniques devraient très soigneusement chercher à faciliter les relations intercommunautaires en Irlande du Nord, sans les perturber.

130. Le Comité consultatif appelle les autorités à réviser les propositions formulées dans le projet de loi relatif aux Troubles d'Irlande du Nord *(Northern Ireland Troubles [Legacy and Reconciliation] Bill)* en cherchant à promouvoir concrètement le dialogue interculturel et la réconciliation, en réelle concertation avec la société civile. Elles devraient promouvoir activement le dialogue interculturel en Irlande du Nord, lutter effectivement contre les mouvements paramilitaires et travailler effectivement à l'intégration de la société dans son ensemble.

Crime et discours de haine (article 6)

131. En Angleterre et au Pays de Galles, quatre lois contiennent des normes sur le crime de haine. La loi de 2020 sur les peines *(Sentencing Act 2020*) est la plus large. Elle demande au tribunal pénal d'imposer une peine plus sévère si l'infraction a été aggravée par l'hostilité de l'auteur envers : a) la race, b) la religion, c) l'orientation sexuelle, d) l'identité transgenre ou e) le handicap de la victime. La loi de 1998 sur la criminalité et les atteintes à l'ordre public *(Crime and Disorder Act*) prévoit la condamnation pour une forme distincte et plus grave de l'infraction (comme agression aggravée par des motifs racistes plutôt que simple agression) lorsque certains actes (agression, dégradations, perturbation de l'ordre public ou harcèlement) sont commis par hostilité envers a) la race ou b) la religion de la victime. La loi de 1986 sur la préservation de l'ordre public *(Public Order Act)* réprime l'incitation à la haine fondée sur a) la race, b) la religion ou c) l'orientation sexuelle. L'infraction d'incitation à la haine englobe les comportements menaçants (ou du moins dérogatoires ou insultants sur la race), ou visant à susciter la haine (pour la race, il suffit que le comportement ait pour but ou risque vraisemblablement de le faire). Enfin, la loi de 1991 sur les infractions liées au football *(Football Offences Act)* érige en infraction les chants déplacés ou racistes dans un match de football de haut niveau. L'interdiction s'applique aux chants menaçants, dérogatoires ou insultants concernant la race, la nationalité et les origines ethniques ou nationales. Le gouvernement a demandé en 2018 à la *Law Commission* (un organisme indépendant chargé par la loi de contrôler la législation d'Angleterre et du Pays de Galles) d'examiner la législation sur le crime de haine. La commission a publié ses recommandations définitives en décembre 2021, et le gouvernement les étudie. Bien que la langue ne figure pas explicitement parmi les motifs constitutifs du crime de haine ou de l'incitation à la haine au Royaume-Uni, les autorités ont indiqué qu'elle serait incluse dans la catégorie de l'origine ethnique ou nationale. La langue utilisée pendant la commission d'une infraction peut d'ailleurs entraîner la qualification de l'acte comme crime de haine, quel que soit le motif.

132. En Écosse, la loi sur le crime de haine et l'ordre public *(Hate Crime and Public Order [Scotland] Act)* reprend, réunit et étend[125] les dispositions existantes relatives aux infractions et aux peines. Elle définit de nouveaux délits d'incitation à la haine couvrant tous les motifs ci-dessus, et impose aux ministres écossais de publier des données sur les crimes de haine enregistrés par la police et les condamnations, ce qui améliore et systématise la publication des données.

133. En Irlande du Nord, les conclusions d'un contrôle indépendant de la législation sur le crime de haine ont été publiées en 2020. Le rapport indique que le modèle existant, qui permet aux tribunaux de tenir compte de circonstances aggravantes dans la détermination de la peine, avait suscité des critiques pendant la consultation ; il y est également dit que le crime de haine raciste est répandu en Irlande du Nord, et qu'il convient de lutter par d'autres moyens que

[123] Voir : https://www.cvsni.org/news/2021/october/population-survey-shows-overwhelming-support-for-dealing-with-the-past/.
[124] Independent Reporting Commission's Fourth Report, 7 décembre 2021, résumé.
[125] La race, la couleur, l'appartenance nationale (y compris la nationalité officielle), les origines ethniques ou nationales et la religion.

la seule répression pénale[126]. Il recommande l'adoption d'un modèle d'aggravation pour l'Irlande du Nord fixé dans la loi (prévoyant la condamnation de l'infraction avec aggravation) et d'une définition du sectarisme inspirée de l'examen effectué en 2018 en Écosse, qui visait à doter le droit écossais d'une définition et à en faire une circonstance aggravante[127]. La définition évoque l'hostilité envers l'éventuelle victime de l'acte ayant pour motif l'appartenance réelle ou présumée de cette dernière à un groupe confessionnel catholique romain ou protestant, ou à un groupe social ou culturel réputé lié à la religion catholique romaine ou protestante, ou encore la nationalité (réelle ou présumée) britannique ou irlandaise, voire des origines ethniques ou nationales[128]. Une nouvelle législation sur le crime de haine a été mise en consultation par le ministère de la Justice sur cette base.

134. Les autorités britanniques ont également signalé des formations dispensées au *Crown Prosecution Service* (le ministère public, CPS) sur la répression des crimes de haine de toutes sortes, mais avec mention spécifique des Tsiganes, des Roms et des ***Travellers***. Le *Faith, Race and Hate Crime Grant Scheme* (un dispositif de subventionnement des efforts de rapprochements intercommunautaires) a alloué 1,8 million GBP à la lutte contre le crime de haine à motivation religieuse ou raciale.

135. En Angleterre et au Pays de Galles, le nombre d'infractions commises avec motivation haineuse fondée sur la « race » est passé de 64 829 en 2017-2018 à 85 268 en 2020-2021. Il est retombé de 7 103 à 5 627 en ce qui concerne la religion. Près de la moitié de ces actes concernent des personnes perçues comme musulmanes, et des personnes juives pour un quart environ[129]. Les autorités indiquent toutefois que l'enquête sur la criminalité (*Crime Survey)* fondée sur des entretiens révèle sur la durée un recul du crime de haine[130] en l'Angleterre et au Pays de Galles, et que l'augmentation des infractions signalées s'explique par une meilleure sensibilisation de la société au crime de haine et surtout un meilleur enregistrement de ces actes par la police. En Écosse, il y a eu 3 285 accusations de crimes de haine motivés par la « race » en 2020-2021, soit une augmentation de 6 % par rapport à 2019-2020, bien que les autorités signalent un recul depuis le pic de 2011-2012[131].

136. Les crimes et actes de haine[132] motivés par la « race » ont atteint en 2021-22 leur plus haut niveau depuis 2004-2005 en Irlande du Nord, avec 1 334 affaires et 931 délits enregistrés. C'est à présent la forme la plus courante de crime de haine, avant les actes et crimes à motivation sectaire, qui ont aussi atteint leur niveau le plus haut depuis 2015-2016 (1 067 et 780). Les infractions à caractère raciste visant des Roms ont également augmenté, et les *Travellers* irlandais sont touchés de manière disproportionnée eu égard à leur poids numérique[133]. Les groupes minoritaires les plus concernés étaient les ethnies asiatiques et noires, et les Polonais la nationalité (hors Royaume-Uni/Irlande) la plus menacée[134]. On a une chance sur 31 d'être victime d'un crime de haine à caractère raciste, contre une sur 1 777 pour la motivation sectaire (ces chiffres s'appuient toutefois sur le recensement de 2011)[135]. La société civile d'Irlande du Nord a indiqué que le taux de crimes haineux y est le plus élevé par habitant au Royaume-Uni, alors que c'est la nation la moins diversifiée sur le plan ethnique et que c'est là que vivent le moins de personnes appartenant à des minorités ethniques. Elle a également estimé préoccupante la présence disproportionnée des *Travellers* irlandais dans ces statistiques. Au niveau législatif, l'ECNI a recommandé un modèle d'aggravation fixé dans la loi et des directives claires de détermination des peines pour les tribunaux[136].

137. Des représentants de ces groupes ont constaté que les Tsiganes, les Roms et les ***Travellers*** hésitent à signaler les crimes de haine en raison de leur banalisation, d'une défiance bien enracinée et de la conviction que rien ne sera fait, mais aussi de problèmes d'analphabétisme. Il y a donc sous-déclaration, et les chiffres de crimes de haine dont ils sont victimes ne sont pas fiables. Des organisations comme *Gate Herts*, qui offre notamment une ligne téléphonique de signalement des crimes haineux, ont travaillé avec la police dans toute l'Angleterre pour améliorer les résultats et le signalement des infractions par la police[137]. Il y a eu 1 049 incidents haineux signalés à *Gate Herts* en 2021-2022, mais 76 % d'entre eux n'ont pas été déclarés à la police (chiffre en augmentation

[126] Independent Review of hate crime legislation in Northern Ireland.
[127] *Ibidem*, paragraphe 95. Voir également le rapport alternatif de la NIHRC, paragraphes 8.15, 8.16 et 8.22. .
[128] Voir : Gouvernement écossais, *Defining Sectarianism in Scots Law*, rapport final https://www.gov.scot/publications/final-report-working-group-defining-sectarianism-scots-law/pages/7/.
[129] Statistiques sur le crime de haine, Angleterre et Pays de Galles.
[130] Statistiques CSEW.
[131] Les chiffres de l'Écosse sont consultables ici.
[132] Selon le la police d'Irlande du Nord et l'office des statistiques et des études d'Irlande du Nord, les crimes et les incidents motivés par la haine ne doivent pas s'additionner : les actes commis pour chaque motif figurent dans les chiffres de chacun des motifs de haine.
[133] À hauteurs respectives de 1 529 et 2 609 personnes, soit 0,08 % et 0,14 % de la population (recensement de 2021).
[134] Données récapitulatives, Excel, tableau 2,6, 2.7.
[135] *Independent Review of hate crime legislation in Northern Ireland*, paragraphe 38. Les données du recensement de 2021 montrent que le nombre de personnes se déclarant d'ethnies autres que « blanches » a doublé depuis 2011.
[136] ECNI, rapport alternatif, 2022.
[137] *Friends, Families and Travellers,* rapport alternatif; voir également Annual Review de Gate Herts, 2020-2021.

par rapport à l'année précédente). Les organisations de Tsiganes, de Roms et de *Travellers* ont précisé que les polices d'Angleterre, du Pays de Galles et d'Écosse ne ventilent pas leurs données sur le crime de haine selon les catégories du recensement de 2021, ce qui fait disparaître les actes anti-tsiganes.

138. Les crimes de haine antisémites ont atteint un niveau encore jamais atteint au Royaume-Uni en 2021, avec 2 255 actes signalés au *Community Security Trust*, après une suite de chiffres records enregistrés depuis 2016, sauf pour 2020[138]. La société civile a également constaté une montée des crimes de haine et de l'intolérance à l'égard des personnes issues des communautés d'Asie de l'Est et du Sud-Est : les actes de haine visant ces communautés ont considérablement augmenté en 2020, dans le sillage de la pandémie[139].

139. Le Comité consultatif se félicite globalement des modifications apportées à la législation d'Angleterre et du Pays de Galles ainsi qu'à celle d'Écosse pour renforcer les normes existantes et fournir de claires directives aux tribunaux sur l'application des circonstances aggravantes. Il juge qu'il y aurait encore à faire, en concertation avec les organisations de Tsiganes, de Roms et de *Travellers*, pour recueillir des données sur les infractions relatives à cette minorité et raffermir sa confiance dans les autorités afin d'augmenter les taux de signalement. La société civile fait du très bon travail dans ce domaine, et les autorités devraient tirer parti de ces avancées. Le Comité consultatif juge extrêmement préoccupante la persistance de niveaux élevés de crimes de haine à caractère antisémite, tout comme la montée des crimes de haine visant des personnes issues des communautés d'Asie de l'Est et du Sud-Est. Il convient d'examiner précisément les causes de ces phénomènes ainsi que les réponses de la police et de la société, et de prendre des mesures préventives en conséquence. Le niveau élevé et montant des crimes de haine en Irlande du Nord est lui aussi alarmant. La collecte de données y atteint un bon niveau, et il conviendrait à présent de préparer des mesures ciblées efficaces, adaptées aux formes particulières de crimes haineux motivés par la « race ».

140. Le Comité consultatif appelle les autorités à intensifier encore la formation de la police et des procureurs à l'enregistrement et à la répression des infractions motivées par la haine, à recueillir avec l'appui de la société civile des données ventilées sur ces infractions, à renforcer la confiance dans les mécanismes existants et à redoubler d'efforts pour concevoir les mesures ciblées nécessaires à la lutte contre les causes profondes de ces actes.

Rapports avec la police et la justice pénale (article 6)

141. Le ministère de l'Intérieur se dit conscient des problèmes suscités par pouvoir conféré à la police d'interpeller et de fouiller une personne pour un motif raisonnable ou si des violences graves risquent vraisemblablement de survenir dans les environs *(Stop and Search powers)*. Les données gouvernementales montrent qu'un jeune homme noir a plus de chances qu'un blanc d'être interpellé et fouillé[140]. Le ministère de l'Intérieur dit qu'il réunit plus de données que jamais à ce sujet et travaille sur les causes profondes de cette disproportion. Il indique également qu'il voudrait donner aux chefs élus des corps de police locaux les moyens de gérer ce problème ; il pense que le recours accru aux caméras corporelles pourrait améliorer la confiance et la transparence. Le Conseil national des chefs de polices *(National Police Chiefs Council)* a ordonné à tous les policiers d'Angleterre et du Pays de Galles de suivre des formations à la lutte contre le racisme[141]. Des efforts de recrutement sont en cours pour diversifier les forces de police, notamment dans le programme *Police Uplift*.

142. Or le ministre de l'Intérieur a annoncé la levée des restrictions du recours au pouvoir d'interpellation et de fouille visées à l'article 60 de la loi sur la justice pénale et l'ordre public de 1994, en vigueur depuis 2014. Le but est de multiplier les interpellations et fouilles[142]. Le ministère affirme que le risque accru de discrimination indirecte est proportionné à l'objectif légitime de réduction de la criminalité et de facilitation des enquêtes, tout en précisant que les interpellations et fouilles ont un impact négligeable sur les taux de criminalité. Il reconnaît d'ailleurs qu'il est probable que cet assouplissement des restrictions détériorera les relations intercommunautaires[143].

143. Le Comité consultatif a également appris que des personnes appartenant à des minorités ont trouvé que les manifestations de *Black Lives Matter* étaient plus vigoureusement encadrées par la police et plus exposées à des violences policières que d'autres pendant les restrictions de la liberté de réunion dues à la Covid-19[144]. Les

[138] Voir Community Security Trust, Annual Review 2021.
[139] ITV News, Covid racism : Hate crime attacks against east and south east Asians in UK rise by 50% in two years, 2021. Voir également : Runnymede Trust, p.16 ; *End Violence and Racism against East and South-East Asian Communities*, study, 2021.
[140] Gouvernement britannique, Ethnicity Facts and Figures, 2022. Il y a eu 52,6 interpellations et fouilles sur mille personnes noires, contre 7,5 pour les personnes « blanches ». Pour la catégorie « autres Noirs », le chiffre est de 158/1000. Pour les personnes d'origine asiatique ou mixte, les chiffres sont respectivement de 17,8 et 17,5.
[141] BBC News, *Police in England and Wales to get anti-racism training*, 24 mai 2022 : https://www.bbc.com/news/uk-61563172.
[142] Ministère de l'Intérieur, communiqué de presse du 16 mai 2022.
[143] Ministère de l'Intérieur, Equality Impact Assessment of relaxation of section 60 restriction, mai 2022.
[144] Voir les études du *Network for Police Monitoring* : https://netpol.org/black-lives-matter/..

données sur le maintien de l'ordre sous le régime de lutte contre la Covid-19 de 2021 montrent que les membres de minorités avaient plus de chances de se voir infliger une amende que les personnes blanches[145]. Il y a eu un certain nombre d'affaires très médiatisées, dont la fouille corporelle d'une écolière noire pendant ses règles *(Child Q case)*[146], d'autres de nature similaire[147], et des propos discriminatoires, racistes et misogynes tenus au sein de la police de l'agglomération londonienne *(Metropolitan Police)*[148]. Les tasers seraient utilisés dans une mesure disproportionnée contre les personnes noires et de minorités ethniques, y compris des enfants[149]. Les représentants de la société civile expliquent que toutes ces affaires entretiennent la méfiance des minorités ethniques à l'égard de la police et érodent la légitimité de cette dernière. Les statistiques montrent en effet que les Noirs ont moins confiance dans la police[150].

144. Le Comité consultatif est très inquiet de la défiance qui règne entre les personnes appartenant à des minorités et la police, sentiment entretenu par le ciblage disproportionné des personnes issues des communautés noires asiatiques et des minorités ethniques. Les données ne manquent pas, mais la volonté exprimée par les autorités de s'attaquer à ce problème est contredite par des directives internes communiquées par des responsables politiques, notamment la levée des restrictions du pouvoir d'interpellation et de fouille évoquée ci-dessus, qui vise à accroître le recours à cette mesure. Cette divergence ne fait que nourrir encore la défiance.

145. Le Comité consultatif appelle les autorités à prendre des mesures prioritaires pour remédier à la défiance des personnes appartenant à des minorités à l'égard des forces de l'ordre et de la justice pénale, ainsi qu'aux dysfonctionnements et effets disproportionnés de l'action de la police, notamment les interpellations et fouilles dont font l'objet ces personnes.

Langues minoritaires et médias (article 9)

146. La charte de la BBC lui impose, parmi ses missions de service public, de refléter la diversité du Royaume-Uni et de soutenir ses langues régionales ou minoritaires[151] ; l'accord-cadre conclu entre le secrétaire d'État à la Culture, aux Médias et aux Sports et la BBC aborde de façon plus détaillée ses obligations opérationnelles et légales ; il prévoit notamment qu'elle doit soutenir la diffusion en langue galloise au Pays de Galles (S4C a reçu 88,8 millions GBP pour deux ans à compter de 2022, montant ensuite ajusté en fonction de l'inflation), la diffusion en gaélique en Écosse (MG Alba, financé par le gouvernement écossais, 12,8 millions GBP par an)[152], ainsi que la radiodiffusion et l'audiovisuel en irlandais et en scots d'Ulster. Conformément à l'engagement pris dans l'accord NDNA, les fonds de diffusion en langue irlandaise et en scots d'Ulster ont reçu 2 millions GBP supplémentaires d'aides à des contenus de qualité pour le public d'Irlande du Nord et à la production indépendante[153]. Le gouvernement britannique a publié son livre blanc sur les médias, où il réaffirme l'importance qu'attachent les autorités aux médias en langues minoritaires[154]. Parmi les stations de radio de la BBC, certaines sont dédiées aux langues des minorités linguistiques et aux minorités ethniques (par exemple le *BBC Asian Network*) ; un certain nombre de stations de radio commerciales et communautaires proposent des contenus destinés aux minorités ethniques et linguistiques dans tout le Royaume-Uni. Les autorités indiquent que 5 % d'un crédit triennal (2019-2022) de 47,8 millions GBP destiné à la télévision et à la radio pour enfants ont été réservées à des émissions en langues minoritaires.

147. Le Comité consultatif constate les bonnes pratiques adoptées par des opérateurs régionaux pour rehausser la diversité dans les médias en abordant l'identité de personnes noires de différentes nations et origines[155]. Des interlocuteurs ont évoqué le précieux travail réalisé par S4C et MG Alba pour offrir des informations en gallois et en gaélique, mais aussi pour généraliser la présence de ces langues dans des fictions, des contenus sportifs, culturels, etc. Certains interlocuteurs issus de minorités ont toutefois observé qu'en dehors des chaînes et stations consacrées aux langues minoritaires, leurs cultures et leurs langues ne figuraient pas généralement dans les médias publics.

148. Les représentants des locuteurs du cornique et du scots ont regretté que leurs langues ne figurent pas dans la liste des langues minoritaires du livre blanc et de l'accord-cadre.

---

145 Voir *National Police Chiefs' Council, Data pack*, https://news.npcc.police.uk/releases/update-on-coronavirus-fpns-issued-by-police. En Angleterre, 75 % des amendes ont été infligées à des personnes « blanches », 13 % à des personnes « asiatiques ou chinoises » et 8 % à des personnes « noires ».

146 Voir Jim Gamble et Rory McCallum, *Local Child Safeguarding Practice Review, Child Q*, mars 2022 : https://chscp.org.uk/wp-content/uploads/2022/03/Child-Q-PUBLISHED-14-March-22.pdf. L'affaire a fait la une des médias : BBC News, *Child Q : School apologises for strip-search of black schoolgirl*, 25 mars 2022, https://www.bbc.com/news/uk-england-london-60873858.

147 BBC News, *Teenage girl traumatised after police strip-search, says mum*, 25 mai 2022, https://www.bbc.com/news/uk-61523291.

148 Independent Office for Police Conduct, Operation Hotton Learning Report, janvier 2022.

149 Runnymede Trust, p.20. Sur 1 009 recours au Taser sur des enfants par la police de l'agglomération londonienne, 74 % auraient concerné des enfants noirs ou de minorités ethniques.

150 Office for National Statistics (ONS), *Crime Survey for England and Wales on perceptions of the police*, données mars 2020.

151 BBC Royal Charter: Charter and Agreement - About the BBC

152 MG Alba - Gaelic Media Service : https://mgalba.com/?lang=en *(Seirbheis nam Meadhanan Gàidhlig)*.

153 Complément d'informations reçu des autorités le 7.6.2022.

154 Up-Next, livre blanc consultable ici.

155 Liana Stewart, Black and Welsh (BBC One Wales, 2020) et Stewart Kyasimire, Black and Scottish, (BBC Scotland).

Les succès obtenus par BBC Alba ou S4C dans la revitalisation du gaélique et du gallois grâce aux aides aux médias en langues minoritaires leur font penser qu'il serait essentiel que le prochain accord-cadre sur la charte de la BBC contienne des dispositions spécifiques en faveur du cornique et du scots. Les représentants des Corniques ont jugé que la première d'*Enys Men* au Festival international du film de Cannes 2022 illustrait le prestige, la vitalité et le talent dont peuvent se prévaloir les médias de minorités linguistiques[156].

149. Le Comité consultatif n'a pas connaissance d'aides spécifiques aux médias imprimés en langues minoritaires. Il existe toujours un petit nombre de publications en gaélique et en gallois. Certains interlocuteurs ont jugé que la survie des médias imprimés en langues minoritaires passe par le numérique. Le *Traveller Times*, qui couvre l'ensemble du Royaume-Uni, surtout accessible en format numérique, aborde des questions qui intéressent les Tsiganes, les Roms et les *Travellers*. Les journalistes de langues minoritaires bénéficient souvent d'une formation générale au journalisme, avec possibilité de suivre des cours de langue minoritaire dans les universités qui en offrent. Ces médias ayant des tirages modestes, il est nécessaire d'assurer leur survie.

150. Le Comité consultatif réaffirme que l'existence de médias imprimés, radiodiffusés et numériques en langues minoritaires a une valeur emblématique pour les minorités nationales et joue un rôle essentiel dans la communication avec elles. Ils donnent accès à l'information et renforcent la visibilité et le prestige de ces langues[157]. Le Comité consultatif rend donc hommage à la qualité des contenus produits par BBC Alba, S4C et des médias indépendants en langues minoritaires. Il pense que les autorités pourraient revenir sur le document d'orientation du gouvernement sur l'avenir de la radiodiffusion pour y inclure des dispositions sur le développement des médias en cornique et en scots. La BBC pourrait aussi veiller davantage à ce que des contenus en langues minoritaires soient diffusés sur les médias grand public et facilement accessibles pour la population majoritaire, ce qui concourrait à sensibiliser la société britannique à l'existence des langues minoritaires et rehausserait leur prestige. Il convient par ailleurs de soutenir les contenus radiophoniques et audiovisuels produits par ou avec les minorités noires, asiatiques et ethniques, y compris la presse écrite destinée aux Tsiganes, aux Roms et aux *Travellers*, pour assurer durablement leur survie.

151. Le Comité consultatif appelle les autorités à veiller à ce que la future charte de la BBC et son futur accord-cadre couvrent le soutien et la promotion des médias en langues minoritaires, en particulier le cornique et le scots. Des efforts supplémentaires devraient être faits pour diffuser des émissions en langues minoritaires sur les chaînes de télévision grand public, ainsi que des émissions sur la culture, les traditions et l'histoire des Noirs, des Asiatiques et des minorités ethniques, y compris les Tsiganes, les Roms et les *Travellers*.

Politiques relatives aux langues minoritaires — Irlande du Nord (article 10)

152. Le recensement de 2021 montre que 12,5 % des personnes ont une certaine connaissance de l'irlandais, et 10,4 % du scots d'Ulster. Ces chiffres sont en hausse par rapport aux 11 % et 8,1 % de 2011. L'accord NDNA a promis une législation sur l'irlandais et le scots d'Ulster par modification de la loi sur l'Irlande du Nord. Sont prévus un commissaire à l'irlandais, et un autre « au scots d'Ulster et à la tradition britannique d'Ulster » (les autorités indiquent que cette désignation est à entendre comme reflétant la distinction entre ces deux identités et la reconnaissance gouvernementale des Scots d'Ulster en tant que minorité nationale au regard de la Convention-cadre). La création du commissaire et les normes que préparerait son bureau et qu'il communiquerait aux autorités publiques — qui auraient l'obligation d'en tenir dûment compte — équivalent aussi à une reconnaissance officielle de l'irlandais. Tout cela forme la base du projet de loi sur les identités et langues d'Irlande du Nord *(Identity and Language [NI] Bill)* transmis par le gouvernement britannique au Parlement en mai 2022 ; le texte habiliterait en outre le secrétaire d'État à l'Irlande du Nord à « intervenir » pour assurer l'application de la loi en l'absence de mesures concrètes. Les groupes consultatifs d'experts sur les stratégies à adopter pour les deux langues ont soumis leurs recommandations en mars 2022[158]. Le ministère des Communautés est chargé de développer encore ces stratégies linguistiques, qui nécessiteront l'approbation de l'Exécutif. Le projet de loi sur les identités et langues d'Irlande du Nord a été adopté à Westminster en octobre 2022 ; il reprend les engagements énoncés dans l'accord NDNA.

153. Le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires s'est inquiété du fait que même si la législation proposée dans l'accord NDNA de 2020 était adoptée, ses lacunes — notamment en ce qui concerne l'éducation, la signalisation et les médias, par exemple — appellent toujours une législation complète sur l'irlandais satisfaisant aux impératifs de sécurité juridique et de transparence. Il s'est en outre inquiété des

[156] Université de Falmouth, *Enys Men' premieres in Cannes*, mai 2022: https://www.falmouth.ac.uk/news/enys-men-premieres-cannes..
[157] Commentaire thématique de l'ACFC n° 4, paragraphe 69.
[158] Communautés Irlande du Nord, juillet 2022 : https://www.communities-ni.gov.uk/articles/development-irish-language-strategy-and-ulster-scots-language-heritage-and-culture-strategy.

divergences entre les mandats des deux commissaires et de l'absence persistante d'une stratégie pour les Scots d'Ulster[159]. La législation actuelle ne dissipe pas ces inquiétudes.

154. Des représentants des locuteurs de l'irlandais ont critiqué le fait que la législation prévue dans l'accord NDNA ne va pas assez loin : c'est à leurs yeux une première étape, d'autres modifications seraient envisageables. Ils ont regretté que l'Assemblée d'Irlande du Nord ait tant de fois bloqué la législation, ce qui trahit bien la politisation de la langue en Irlande du Nord, et l'a encore durcie. Certaines parties de la société civile ont regretté que ce soit le Parlement britannique qui ait dû imposer cette législation, ce qui menace une fois encore d'affaiblir l'accord de décentralisation et ses institutions.

155. Les représentants des Scots d'Ulster ont évoqué le soutien insuffisant de l'État à leur langue et son inaction dans divers domaines. Ils ont également trouvé que le gros du temps et des ressources passe à la défense de leurs intérêts contre le débat politique. La NIHRC a relevé qu'accoler la communauté établie et reconnue en droit international des Scots d'Ulster à une notion de « Britanniques d'Ulster » dans un même mandat risque de compromettre le développement de la langue et de la culture des Scots d'Ulster ; pareil intitulé pourrait avoir des conséquences non voulues, notamment par politisation de cette identité minoritaire[160]. La société civile remarque que cela a une validité historique douteuse.

156. Le Comité consultatif rappelle qu'il importe qu'existent des critères transparents et prévisibles d'emploi des langues minoritaires dans tous les domaines de la vie publique, dans l'idéal formulés dans une législation ou des stratégies linguistiques. Cela renforce la capacité des personnes appartenant à des minorités nationales de connaître leurs droits et de les exercer. Cela permet aussi aux autorités publiques, aux médias et autres acteurs de mieux remplir les obligations que leur impose la Convention-cadre. Le Comité consultatif insiste une fois encore sur les avantages du multilinguisme dans la promotion de la tolérance et du respect de la diversité au sein de la société.

157. Le Comité consultatif répète que la législation est une bonne façon de protéger et de promouvoir l'emploi de l'irlandais en Irlande du Nord. Il se félicite donc de la législation adoptée par le Parlement britannique. En ce qui concerne le scots d'Ulster, il se félicite de la création d'un commissaire chargé de promouvoir cette culture et cette langue, mais fait siennes les inquiétudes de la NIHRC concernant la définition et l'instrumentalisation politique ainsi possible de cette identité minoritaire.

158. Le Comité consultatif se félicite en soi de l'adoption de la législation sur les deux langues. Sa traduction en mesures concrètes par les autorités d'Irlande du Nord ne continue pas moins de l'inquiéter, même si les autorités disent que le pouvoir d'intervention devrait la favoriser. L'Exécutif ne fonctionnait toujours pas en octobre 2022, après sa dissolution en février 2022. La législation adoptée par le gouvernement britannique risque donc de ne pas être appliquée pendant longtemps, et la politisation de la situation linguistique de perdurer. Légiférer sur les deux langues en même temps peut avoir ses avantages, mais risque de favoriser encore les engrènements pervers qui ont caractérisé l'actualité récente en Irlande du Nord. Les autorités devraient plutôt chercher à résoudre dans le consensus les problèmes liés à la politique linguistique en Irlande du Nord ; les langues sont parlées partout dans les communautés, et leur instrumentalisation à des fins politiques ne fait que priver les personnes appartenant à des minorités nationales d'Irlande du Nord de l'accès effectif à leurs droits et accentuer encore les clivages sectaires. Le fait que les deux langues sont partagées par les communautés d'Irlande du Nord ouvre la possibilité d'en faire des outils d'intégration plutôt que de division. Malgré les intentions contraires des autorités, l'amalgame que fait la loi entre Scots et Britanniques d'Ulster pourrait inciter à l'instrumentalisation politique de ce groupe dans le contexte nord-irlandais.

159. Le Comité consultatif appelle les autorités à mettre en œuvre de la loi Identité et langue (Irlande du Nord) *(Identity and Language (Northern Ireland) Bill)* et à se rapprocher des représentants de la communauté irlandophone pour mieux développer la politique relative à l'irlandais en Irlande du Nord. Elles devraient aussi envisager de réviser le projet de loi, en concertation avec les représentants de la minorité des Scots d'Ulster, pour éliminer l'amalgame identitaire des Scots et des Britanniques d'Ulster.

Politiques relatives aux langues minoritaires (article 10)

160. Le soutien qu'assure le gouvernement écossais à la promotion et au développement du gaélique s'appuie toujours sur la loi de 2005 sur le gaélique *(Gaelic Language Act 2005)*, qui a créé le *Bord* en le chargeant de concevoir des plans de promotion du gaélique (voir article 5). Après avoir évalué le plan national 2018-2023 pour le gaélique, le *Bord* procède actuellement à des consultations sur le plan 2023-2028. Le gouvernement écossais a publié en 2015 une politique de soutien du scots, qui prévoit des mesures de promotion de son emploi dans l'éducation et la vie culturelle, et la conception de

[159] Voir Comité d'experts, Évaluation des recommandations pour une action immédiate, 2021, paragraphe 21.

[160] NIHRC, rapport alternatif, paragraphe 9.31.

politiques relatives au scots par les groupes concernés. Il a annoncé une révision de la politique de soutien du scots, retardée par la consultation qu'il avait organisée sur l'avenir du gaélique et du scots, mais qui sera actualisée. Au Pays de Galles, le recensement de 2021 a révélé un recul de 1,2 % du nombre de locuteurs du gallois depuis 2011, par baisse du nombre d'enfants et de jeunes capables de le parler[161].

161. Des représentants des communautés gaéliques d'Écosse des zones d'implantation traditionnelles où le gaélique a encore une présence vernaculaire (c'est-à-dire qu'il y est première langue, et non appris en deuxième langue) ont évoqué la nécessité d'un changement radical dans le prochain plan national pour le gaélique. Ils rendent hommage au travail consacré par le *Bord* à la promotion du gaélique comme langue seconde ou langue apprise, ce qui a rehaussé sa visibilité dans des régions d'Écosse où il n'est pas parlé traditionnellement. Ils pensent toutefois que la prochaine politique linguistique devrait mettre l'accent sur les communautés où il est langue vernaculaire par des mesures visant à remédier aux difficultés particulières auxquelles elles font face[162]. Le *Bord* semble à l'écoute de ces idées, recueillies à la faveur des consultations. Des représentants ont regretté que le *Bord* n'ait pas le pouvoir d'imposer la mise en œuvre des plans linguistiques.

162. Des interlocuteurs scots ont indiqué que d'après le recensement de 2011, il pourrait y avoir jusqu'à 1,5 million de personnes qui s'identifient comme locuteurs. Ils ont rendu hommage au soutien qu'apporte le gouvernement écossais à leurs organisations linguistiques et culturelles. Ils se félicitent de la promesse d'une loi sur les langues d'Écosse où figurerait le scots, et espèrent que la révision de la politique relative au scots débouchera sur une législation — qu'ils jugent nécessaire — ainsi que sur la création d'un organe aux fonctions comparables à celles du *Bord,* ce qui rehaussera le statut et la visibilité de leur langue.

163. Le Conseil de la Cornouailles et des groupes de la communauté cornique ont préparé une stratégie 2015-2025 pour le cornique, qui définit des mesures visant à garantir l'emploi du cornique dans la vie publique[163]. Beaucoup des domaines d'action abordés appellent toutefois une mise en œuvre gouvernementale, le conseil n'ayant pas les compétences nécessaires en matière de médias, d'éducation ou de signalisation routière. Le conseil cherche donc à obtenir un accord de décentralisation *(Devolution Deal)* qui lui conférerait des pouvoirs dans des domaines de ce type (voir article 15). Des représentants corniques ont indiqué que le Conseil est l'un des rares organismes à assurer des services en cornique. La révision en cours de la loi sur le mariage pour l'Angleterre et le Pays de Galles est tout à fait bienvenue à cet égard, puisqu'elle admet désormais que les cérémonies aient lieu en cornique. Le recensement 2021 n'en montre pas moins que le nombre de personnes disant que le cornique est leur langue principale n'a pas changé ces 10 dernières années (567)[164].

164. Le droit d'employer sa langue librement et sans entraves, en privé comme en public, à l'oral comme à l'écrit, est considéré comme l'une des meilleures façons d'affirmer et de préserver une identité linguistique[165]. Il est donc primordial de définir des stratégies équilibrées et cohérentes de promotion des conditions permettant aux personnes qui appartiennent à des minorités nationales de conserver et de développer leur langue. Le Comité consultatif se félicite des bilans des politiques linguistiques de promotion de l'emploi du gaélique et du cornique dans la vie publique. Il rend un hommage particulier aux efforts consacrés par le Conseil de la Cornouailles à la promotion de l'emploi du cornique, malgré un financement modeste et l'absence de pouvoirs délégués (voir articles 5 et 15). Au vu des résultats du recensement, les autorités britanniques devraient envisager dans toute négociation sur la décentralisation des Cornouailles de conférer aux autorités locales les pouvoirs nécessaires à la pleine mise en œuvre de la stratégie relative au cornique. Un soutien supplémentaire est nécessaire pour promouvoir le scots, le faire connaître et rehausser son prestige, y compris dans la loi sur les langues d'Écosse. Le Comité consultatif se félicite de la participation active des représentants des minorités à la préparation des plans linguistiques. Les autorités chargées de cette tâche devraient continuer à chercher à mener des consultations authentiques et effectives auprès des personnes appartenant à des minorités sur la conception des politiques linguistiques, et à y insérer des points de vue divers, y compris ceux des femmes, des jeunes et des personnes âgées. Le Comité consultatif juge que le plan national 2023-2028 sur le gaélique devrait refléter les préoccupations des communautés dont c'est la langue

[161] Il y aurait eu 538 300 locuteurs de gallois en 2021, soit quelque 23 700 de moins qu'en 2011, Voir Gouvernement gallois, 6 décembre 2022 : https://gov.wales/welsh-language-wales-census-2021-html.

[162] Le terme "vernaculaire" est utilisé ici dans le sens de l'étude : C. Ó Giollagáin, G. Camshron, P. Moireach, B. Ó Curnáin, I. Caimbeul, B. MacDonald and T. Péterváry, *The Gaelic crisis in the vernacular community: a comprehensive sociolinguistic survey of Scottish Gaelic*, Aberdeen University Press, 2020, consultable ici . Le travail a également fait l'objet d'un débat académique, voir par exemple : McLeod, W., Dunbar, R., Macleod, M., O'Rourke, B., Dunmore, S., & Armstrong, T. C. (2022). Against exclusionary Gaelic language policy: A response to Ó Giollagáin and Caimbeul. *Scottish Affairs*, 31(1), 84-103. https://doi.org/10.3366/scot.2022.0399.

[163] *Conseil de la Cornouailles*, Cornish Language Strategy 2015-2025, https://www.cornwall.gov.uk/media/c3npwb2l/cornish-language-strategy-2015-2025.pdf.

[164] ONS, Données du recensement de 2021, langue principale, https://www.ons.gov.uk/visualisations/dvc2205/fig1/datadownload.xlsx.

[165] Commentaire thématique n° 3 de l'ACFC, Les droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, paragraphe 52. .

vernaculaire et prévoir, après consultation de ces dernières, des mesures centrées sur les difficultés spécifiques qu'elles rencontrent (voir articles 5 et 15).

165. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités écossaises à continuer à développer l'emploi du gaélique en s'appuyant sur le plan national 2023-2028 de soutien au gaélique. Elles devraient s'assurer que le plan tient dûment compte des situations et difficultés des personnes appartenant à cette minorité, y compris dans les zones traditionnellement habitées par des gaélophones d'Écosse, dont les femmes et les jeunes. Elles devraient par ailleurs continuer à promouvoir l'emploi du scots dans la vie publique en adoptant une nouvelle politique linguistique, en étroite concertation avec des représentants de cette communauté.

Indications topographiques (article 11)

166. La réglementation des indications topographiques varie d'une nation à l'autre, voire au niveau local. En Irlande du Nord, la société civile et des universitaires ont conçu de concert la réglementation applicable à chaque zone des communes[166]. Certaines prévoient des seuils avoisinant les 15 %, d'autres font supporter les coûts aux demandeurs, d'autres demandent l'accord des deux tiers de la rue concernée (à Belfast, la règle des deux tiers a été modifiée en juillet 2022 : il suffit qu'un seul résident fasse une demande, et que cette dernière remporte un soutien de 15 %), avant que le conseil vote la ratification de la signalisation bilingue. Dans certains endroits, il n'y a pas de politique à ce sujet. En Cornouailles, des panneaux bilingues sont implantés par le Conseil de la Cornouailles *(Welcome to Cornwall / Kernow a'gas dynergh),* d'autres sont en anglais. Au Pays de Galles, tous les panneaux routiers sont bilingues et les normes d'emploi du gallois *(Welsch Language Standards)* font d'une façon générale que les informations destinées au public sont bilingues, avec le gallois en premier. En Écosse, le gaélique d'Écosse apparaît sur les panneaux routiers au-dessus de l'anglais dans les communes des *Highlands* et sur les grandes routes. Le *Highland Council* et *Transport Scotland* s'en partagent la responsabilité[167].

167. Des représentants des irlandophones ont évoqué les problèmes auxquels ils se heurtent pour faire adopter toute nouvelle signalisation bilingue en Irlande du Nord, et les variations d'une commune à l'autre. La nécessité de faire ratifier ces panneaux par les mairies constituerait pour eux un obstacle politique de plus. Dans certaines régions, les panneaux seraient vandalisés à coups de fusil ou autrement (les municipalités ont toutefois tendance à les remplacer promptement quand cela se produit). Les locuteurs du scots ont dit au Comité qu'ils avaient produit une carte des noms de lieux en scots, mais qu'elle n'a pas été reprise dans la signalisation publique[168]. Des représentants des Corniques se sont déclarés mécontents de ce que le cornique soit la seule langue minoritaire non explicitement autorisée dans la réglementation *(Traffic Signs Regulations 2016) :* il ne figure donc pas sur les panneaux autres que ceux que place la municipalité elle-même.

168. Le Comité consultatif rappelle que le bilinguisme de la signalisation devrait être encouragé, car il porte le message d'un partage harmonieux du territoire entre différents groupes de la population. L'article 11.3 de la Convention-cadre veut que l'emploi de la langue minoritaire dans la signalisation repose sur un fondement législatif clair et sans ambiguïté. Il ne suffit pas que cette pratique soit admise dans les faits, sans être étayée par une loi. Si les États disposent d'une marge d'appréciation pour déterminer ces seuils, ceux-ci ne doivent en tout état de cause pas constituer un obstacle disproportionné pour certaines langues minoritaires[169].

169. Le Comité consultatif s'inquiète de l'opacité des procédures en Irlande du Nord ; les exigences très contraignantes d'adoption de la signalisation en langues minoritaires suscitent des obstacles concrets et disproportionnés à la mise en œuvre de l'article 11(3), et peuvent dissuader les personnes appartenant à des minorités nationales de faire valoir leurs droits. Un seuil de deux tiers pour l'emploi d'une langue minoritaire est indéniablement prohibitif et le Comité consultatif est heureux de constater qu'il a été abaissé à Belfast. L'exercice d'un droit devrait être garanti de façon équitable et transparente, sans marge d'appréciation politique ni place pour le sectarisme. Le Comité consultatif constate que les propositions présentées en mai 2022 par le gouvernement britannique en ce qui concerne l'irlandais ne contiennent aucune disposition sur les indications topographiques en langues minoritaires (voir également l'article 10). Il est dommage que la mise en œuvre de ce droit reste limitée en Cornouailles, et cela appelle des efforts plus énergiques des autorités. Ces dernières devraient aussi prendre activement des mesures pour assurer le respect de l'article 11 de la Convention-cadre, en concertation avec le Conseil de la Cornouailles, et les autorités écossaises se rapprocher encore des représentants des Scots pour inclure le scots sur

[166] Conradh na Gaelige, CAJ, Université d'Ulster, Local Councils, Obligations and the Irish Language : A Framework for Compliance, 2019.
[167] Voir Transport Scotland : https://www.transport.gov.scot/publication/guidance-on-the-use-of-bilingual-gaelic-english-traffic-signs-in-scotland/.
[168] Voir Scots Language Society, https://www.scotslanguage.com/pages/view/id/33.
[169] Voir : Commentaire thématique de l'ACFC nº 3, paragraphes 65, 67.

les indications topographiques dans toute l'Écosse.

170. Le Comité consultatif demande aux autorités de garantir la transparence et la cohérence des règles d'apposition des indications topographiques en langues minoritaires en Angleterre, en Écosse et en Irlande du Nord, comme le demande l'article 11(3), de la Convention-cadre.

Éducation interculturelle (article 12)

171. Le rapport étatique indique que l'histoire et la culture des Tsiganes, des Roms et des *Travellers* peuvent être enseignées dans les programmes d'histoire, ainsi que dans d'autres matières, notamment pour ce qui est de l'Holocauste. Les autorités britanniques ont précisé que les programmes d'histoire permettent aux enseignants d'aborder le colonialisme et l'histoire multiculturelle du Royaume-Uni, et qu'il est tenu compte de l'attention accrue qu'attirent ces sujets[170]. Peu d'informations ont été données sur des enseignements de ce type dans d'autres matières, mais un groupe d'experts prépare pour 2024 un modèle de programme d'histoire visant à ce que tous les élèves partagent une connaissance commune de l'histoire britannique et mondiale[171]. L'éducation étant un domaine décentralisé, la situation varie d'une nation à l'autre. En Écosse, un nouveau programme sur l'égalité raciale et la lutte contre le racisme dans l'éducation *(Race Equality and Anti-Racism in Education Programme*, REAREP) a été lancé en janvier 2021 ; il vise à élargir et à accroître la diversité au sein du personnel enseignant, à aborder la contribution des personnes de couleur à l'histoire et à la culture de l'Écosse, ainsi que le rôle de l'Écosse dans la traite des esclaves et l'Empire britannique. Des ressources pédagogiques ont en outre été produites en Écosse sur l'histoire et la culture des personnes issues de cultures itinérantes, notamment les Tsiganes, les *Travellers* et les Roms. Les programmes scolaires du pays de Galles couvrent la nature multiethnique du pays de Galles, et un nouveau groupe de travail sur les minorités doit fournir des apports au nouveau programme ; il avait critiqué la concentration excessive des ressources sur l'esclavage et le colonialisme. La mise en œuvre des recommandations de son rapport final a été dotée de 500 000 GBP, et figure dans le plan d'action du gouvernement gallois pour l'égalité raciale, qui vise également à améliorer la diversité dans l'enseignement[172].

172. Des représentants des Tsiganes, des Roms et des *Travellers* regrettent que l'enseignement ne couvre pas obligatoirement les victimes roms et sintis de l'Holocauste[173]. Ils ont par ailleurs souligné que la pénurie d'informations sur la culture, l'histoire et l'identité des minorités nourrit les préjugés. Cela affecterait à leurs yeux l'accès à l'éducation, tout se passant comme s'il n'y avait pas de place pour leur minorité à l'école.

173. Le mouvement *Black Lives Matter* a lancé le débat sur l'enseignement de l'histoire et de la diversité du Royaume-Uni et sur la diversité insuffisante du corps enseignant. Certaines organisations de la société civile se sont inquiétées de la possibilité de marginalisation de l'histoire des minorités ethniques, eu égard à la liberté laissée aux établissements dans le choix des contenus enseignés[174] ; des études ont d'ailleurs montré que l'histoire de la population britannique noire pourrait être absente du programme du certificat général de fin d'enseignement secondaire obligatoire (GCSE)[175]. Lorsqu'elle est abordée, c'est généralement dans le contexte de la traite des esclaves. L'examen du *Windrush Scandal* (voir article 6) a révélé qu'il avait en partie pu se produire en raison d'une mauvaise compréhension de l'histoire coloniale du pays, de celle des migrations entrantes et sortantes, et de celle des Britanniques noirs[176]. Des représentants de la société civile se sont félicités du plan d'action gallois, mais nourrissent des inquiétudes quant à sa mise en œuvre, notamment en ce qui concerne l'absence d'enseignement obligatoire de diverses perspectives historiques et la diversité insuffisante du corps enseignant et du personnel éducatif, y compris dans les conseils d'administration des établissements. Des données montrent que le corps enseignant est composé de manière disproportionnée de « Britanniques blancs », et c'est particulièrement le cas chez les directeurs d'établissement[177]. La société civile a souligné le faible nombre d'auteurs noirs étudiés en littérature anglaise en Angleterre, bien que la sélection se fasse au

[170] Les autorités expliquent que les programmes d'histoire des GCSE doivent amener les élèves à développer et à enrichir leurs connaissances et leur compréhension de grands événements, périodes et sociétés sélectionnés dans l'histoire locale, britannique et mondiale, et de la grande diversité de l'expérience humaine. Elles précisent que certains sujets permettent d'aborder l'histoire des Noirs britanniques.

[171] Model history curriculum expert panel — GOV.UK (www.gov.uk).

[172] https://gov.wales/diversity-curriculum-timeline-html.

[173] Friends, Families and Travellers, rapport alternatif, p.21.

[174] Premier rapport alternatif de Race Equality, et rapport alternatif du Runnymede Trust au CERD, p.37.

[175] The Guardian, *Black British history : the row over the school curriculum in England*, juillet 2020, https://www.theguardian.com/education/2020/jul/13/black-british-history-school-curriculum-england. Voir aussi le projet *Black Curriculum* : https://theblackcurriculum.com/downloads..

[176] Baroness Williams, Windrush Lessons Learned Review, 2021, p.139.

[177] Le corps enseignant est composé de 85,1 % de personnes se déclarant « Britanniques blancs », contre 78,5 % dans la population active générale (2011). Pour les chefs d'établissement, cette proportion est de 92,5 % ; voir *Ethnicity Facts and Figures*, basé sur le *Race Equality Audit*, février 2021, https://www.ethnicity-facts-figures.service.gov.uk/workforce-and-business/workforce-diversity/school-teacher-workforce/latest.

niveau de l'établissement[178]. Des représentants sikhs ont déploré la méconnaissance de leur religion et de leur culture chez les jeunes, et la contribution de cette ignorance au racisme.

174. Le Comité consultatif rappelle que l'école devrait refléter équitablement la diversité linguistique et culturelle de la société et mettre ainsi en avant les valeurs de tolérance, de dialogue interculturel et de respect mutuel[179]. L'enseignement du colonialisme et de l'Empire britannique est une bonne chose, mais il serait souhaitable que des personnes appartenant à des minorités participent à la préparation des programmes et qu'un dialogue s'instaure sur les questions particulièrement sensibles, dans un souci d'approfondissement et d'élargissement des enseignements. D'autres programmes scolaires mettant en valeur l'utile contribution des minorités à la société britannique favoriseraient le dialogue interculturel à l'école et y contreraient les comportements racistes. Les mesures définies en Écosse et au Pays de Galles sont les bienvenues, notamment en ce qu'elles accroissent la diversité du corps enseignant, ce qui pourrait également aider à lutter contre le racisme et les actes racistes ; et on peut se féliciter de la reprise des apports du groupe consultatif dans le futur plan d'action. Il faudra des ressources suffisantes, un contrôle et un suivi de ces plans pour que les résultats attendus soient atteints. Si l'accent mis sur l'histoire et la culture des Britanniques noirs est bienvenu et justifié, le Comité consultatif estime qu'il convient aussi de veiller à la présence des Tsiganes, des Roms et des *Travellers* dans tous les programmes scolaires, avec leurs langues (voir article 5). Le Comité consultatif rappelle d'ailleurs aux autorités la Recommandation (2020)2 du Comité des Ministres sur l'inclusion de l'histoire des Roms et/ou des Gens du voyage dans les programmes scolaires et le matériel pédagogique, et insiste sur l'importance de sa mise en œuvre[180].

175. Le Comité consultatif appelle les autorités à faire en sorte, en concertation avec les personnes appartenant aux minorités nationales, que les minorités figurent dans l'ensemble des programmes scolaires du Royaume-Uni, ainsi que dans le matériel pédagogique et d'apprentissage et dans la formation des enseignants, en accordant une attention particulière à la culture, à l'histoire, aux traditions et à l'identité des Tsiganes, des Roms et des *Travellers*. Elles devraient s'efforcer d'accroître la diversité au sein du personnel enseignant.

Éducation intégrée et partagée — Irlande du Nord (article 12)

176. L'examen du système éducatif d'Irlande du Nord que prévoit l'accord NDNA explorera la possibilité d'unification du système actuel, toujours largement marqué par la ségrégation religieuse (même si les écoles indiquent qu'elles inscrivent de plus en plus d'élèves de tous bords).

177. Le rapport étatique précise que l'entrée en vigueur de la loi de 2016 sur l'éducation partagée *(Shared Education Act [Northern Ireland] 2016)* a pleinement mis en œuvre la recommandation antérieure du Comité consultatif sur la création d'une base légale de l'éducation partagée. Le texte impose au ministère de l'Éducation d'encourager, de faciliter et de promouvoir l'éducation partagée, définie comme l'éducation commune de ceux de confessions différentes, dont un nombre raisonnable d'enfants ou de jeunes protestants et catholiques romains, ainsi que de ceux d'origines socio-économiques différentes. Le document d'orientation qui accompagne la législation laisse toutefois un large pouvoir discrétionnaire aux établissements, ce qui se traduit par des incohérences en Irlande du Nord. La législation prévoit l'obligation de soumettre des rapports à l'Assemblée ; le dernier, de mars 2022, montre que le nombre d'élèves a augmenté, passant de 22 036 élèves en éducation partagée en 2016 à 87 385 dans 716 écoles (soit 25 % des élèves) en 2019[181]. Les mesures de confinement de 2020-21 dues à la Covid-19 ont entraîné des périodes de fermeture des établissements, ce qui a ramené la participation à 5 % des élèves. Le gouvernement britannique continue de financer le développement de l'enseignement partagé et intégré, notamment par un programme doté de 500 millions GBP sur 10 ans de soutien aux projets d'investissement. Au titre de cet engagement, qui figurait dans l'accord *Fresh Start* de novembre 2015 et qu'il continue d'honorer, il soutient la construction de cinq campus d'éducation partagée et de 23 établissements scolaires intégrés. Il a annoncé en juillet 2022 un autre programme de 1,9 million GBP de soutien aux parents et enseignants pour la conversion des établissements à l'éducation intégrée. Des financements de l'UE (comme le programme *Peace IV*) ont également joué un rôle. Le programme PEACEPLUS, cofinancé par le Royaume-Uni, l'UE et l'Irlande, devrait prendre la relève, une fois approuvé par la Commission européenne.

[178] Runnymede Trust, soumission au CERD, p.37.
[179] Commentaire thématique de l'ACFC n° 3, paragraphe 82. Voir aussi Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, Lignes directrices de Ljubljana sur l'intégration dans les sociétés marquées par la diversité, 2012, ligne directrice 45.
[180] Recommandation CM/Rec(2020)2 du Comité des Ministres aux États membres sur l'inclusion de l'histoire des Roms et/ou des Gens du voyage dans les programmes scolaires et les matériels pédagogiques https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809ee52f.
[181] Deuxième rapport à l'Assemblée : https://www.education-ni.gov.uk/publications/advancing-shared-education-report-northern-ireland-assembly-june-2020 ; troisième rapport à l'Assemblée : https://www.education-ni.gov.uk/publications/advancing-shared-education-3rd-report-ni-assembly.

178. La loi de 2022 sur l'éducation intégrée en Irlande du Nord *(Integrated Education Act [Northern Ireland] 2022)* y donne à l'éducation intégrée une base légale différente. Elle la définit comme l'éducation commune, dans un établissement intégré, de personnes de cultures différentes, ainsi que d'autres groupes qu'elle énumère, auxquels s'ajoutent des personnes aux aptitudes diverses. L'établissement intégré soutient, protège et développe délibérément une éthique de la diversité, du respect et de la compréhension entre ces groupes[182]. La loi lui fixe cinq objectifs, dont la promotion de bonnes relations et du respect de l'identité, de la diversité et de la cohésion des communautés. Elle impose en outre d'envisager le modèle intégré dès la création d'un établissement, et de procéder à des consultations en ce sens. Il y avait en 2020-21 en Irlande du Nord 65 établissements intégrés subventionnés accueillant 24 861 élèves[183], sur un total de 1 123 établissements et de 341 000 élèves[184]. Ces chiffres sont bien en progression d'une l'année sur l'autre[185], mais signifient que quelque 7 % environ seulement des élèves d'Irlande du Nord fréquentent des établissements intégrés, qui n'arrivent d'ailleurs pas à satisfaire toutes les demandes d'inscription[186]. Le Comité consultatif observe que cette loi n'émane pas du ministère de l'Éducation mais a son origine dans une initiative parlementaire, et que le projet a suscité une certaine opposition (il lui était reproché de placer les établissements intégrés au-dessus des autres formes d'éducation).

179. Des études ont dégagé certaines grandes différences entre les deux modèles : les établissements intégrés sont par exemple projetés et créés par les parents tandis que les programmes d'éducation partagée sont promus et soutenus par l'EA [l'autorité chargée de l'éducation], pilotés par le chef d'établissement et approuvés par le conseil d'administration de ce dernier, avec une petite représentation des parents[187] ; l'éducation partagée est une réponse pragmatique à la lenteur de développement de l'enseignement intégré et s'appuie beaucoup sur la collaboration avec d'autres établissements de confessions différentes, ce qui signifie que les contraintes logistiques et organisationnelles peuvent freiner la mise en place d'activités. Il ressort aussi de ces travaux que 93 % des élèves continuent d'être éduqués dans des établissements pratiquant la ségrégation scolaire.

180. Le fait que le financement et le fonctionnement de l'éducation partagée s'appuient sur des crédits et des projets de l'UE (qui pourraient ne pas être reconduits ou dépendre du bon vouloir politique après le Brexit) a suscité des inquiétudes, notamment à la NIHRC[188]. Si l'éducation partagée a été accueillie favorablement en soi, sa faible structuration et le vague qui l'entoure préoccupent des interlocuteurs du Comité consultatif : elle peut varier d'un établissement à l'autre, voire ne pas disposer de suffisamment de contacts et de contenus pour combler les fossés entre communautés. Le Comité consultatif rappelle que le Comité des droits de l'enfant des Nations unies a recommandé en 2016 à l'Irlande du Nord de promouvoir activement un système éducatif pleinement intégré[189]. Des interlocuteurs ont déploré à ce propos l'insuffisance persistante de l'offre d'éducation intégrée, tout en se félicitant de l'adoption de la loi. À leurs yeux, la ségrégation scolaire entretient les clivages, consacre les écarts intergénérationnels entre communautés et exclut la possibilité même d'intégration de l'ensemble de la société (voir également l'article 6). Une étude fondée sur des entretiens avec des enfants et des jeunes a d'ailleurs mis en lumière la nécessité d'accroître l'offre et le financement de l'éducation intégrée, comme le demandait la recommandation du Comité des droits de l'enfant[190]. Il est en outre à noter que les 65 établissements intégrés ont tous été créés par la volonté des parents et des communautés, et non par les autorités[191].

181. Le Comité consultatif rappelle que l'éducation est l'un des principaux outils d'intégration et de cohésion sociale et devrait faire partie intégrante des politiques d'intégration ; c'est l'un des moyens les plus efficaces pour favoriser le contact et la compréhension interculturels ainsi qu'un sentiment partagé d'identité citoyenne[192]. Il juge que la tolérance et le respect de la diversité doivent être enseignés comme une matière en classe, mais aussi vécus en classes communes chaque fois que cela est possible, et s'appuient sur l'acceptation respectueuse et l'affirmation des

[182] Integrated Education Act (Northern Ireland) 2022.
[183] https://www.education-ni.gov.uk/articles/integrated-schools. Pour des informations sur la typologie des établissements : https://www.education-ni.gov.uk/articles/information-school-types-northern-ireland.
[184] BESA, school statistics, 2021.
[185] NIHRC, rapport alternatif, paragraphe 11.17.
[186] *Ibidem.* 3 032 élèves ont demandé une place et 2 310 ont reçu une offre.
[187] Université d'Ulster, Transforming Education, Briefing Paper on Shared and Integrated Education : https://www.ulster.ac.uk/__data/assets/pdf_file/0016/1028320/TEUU-Report-13-Integrated-and-Shared-Education.pdf.
[188] *Ibidem*, 11,25.
[189] CNUCDE, Observations finales, 2016, paragraphe 72e.
[190] Queens University Belfast, Centre for Children's Rights and Commission for Victims and Survivors, *'It Didn't End in 1998': Examining The Impacts of Conflict Legacy across Generations*, octobre 2021, https://www.qub.ac.uk/research-centres/CentreforChildrensRights/CCRFilestore/Filetoupload,1224477,en.pdf.
[191] Abby Wallace, *Integrated education in Northern Ireland is urgent – why can't our leaders see that*', *The Guardian*, 2 décembre 2021, at: https://www.theguardian.com/commentisfree/2021/dec/02/integrated-education-northern-ireland-school.
[192] OSCE HCMN, Lignes directrices de Ljubljana, Ligne directrice 44, p.54.

diverses croyances en présence dans les établissements.

182. L'étude consacrée à l'éducation donne l'occasion de comparer les avantages de chaque système dans un esprit non partisan ; le Comité consultatif attend ses résultats avec intérêt. Il se félicite de la codification de l'éducation partagée et de l'éducation intégrée dans la législation d'Irlande du Nord, modifications assorties d'obligations en matière de rapports et de procédures, ainsi que d'un financement apporté par le gouvernement britannique. Il juge toutefois que la marge d'appréciation laissée dans la pratique aux établissements dans la mise en œuvre de l'éducation partagée est trop large pour que soit efficacement garantie l'éducation interculturelle, c'est-à-dire pour que soient vraiment jetés des ponts et levées des barrières entre élèves de communautés différentes — ce qui devrait être l'objectif premier de cette forme d'éducation. L'éducation partagée concurrence en outre l'éducation intégrée et peut même lui faire tort. La baisse considérable du nombre d'élèves participant à ces activités pendant la pandémie est d'ailleurs préoccupante, même si elle avait ses raisons d'être. Il conviendra d'y remédier dans les années qui viennent. Le Comité consultatif s'inquiète de la faible proportion d'élèves inscrits dans l'enseignement intégré, même s'il juge encourageant le nombre de personnes qui souhaiteraient le rejoindre. Les autorités devraient chercher de toute urgence à répondre à cette demande et à augmenter le nombre de places disponibles dans les écoles actuellement incapables de la satisfaire, et à créer de nouveaux établissements de ce type. Il estime que dans l'état actuel des choses, l'éducation perpétue les clivages existants en Irlande du Nord et que les efforts pour y remédier ne sont pas encore allés assez loin.

183. Le Comité consultatif exhorte les autorités à accroître la proportion d'élèves fréquentant des écoles intégrées, à motiver activement les parents et à donner des incitations aux élèves inscrits dans ces établissements, en vue de rendre le système éducatif d'Irlande du Nord pleinement intégré.

184. Le Comité consultatif encourage les autorités à mieux guider les établissements scolaires qui pratiquent l'éducation partagée pour apporter un correctif à leur large pouvoir discrétionnaire, cela dans le but d'améliorer la cohérence de l'éducation partagée, de l'uniformiser mieux entre établissements et de garantir sa contribution à l'intégration de la société.

Accès effectif à l'éducation (article 12)

185. En Irlande du Nord, le *Traveller Child in Education Framework* (cadre pour l'éducation des enfants des *Travellers*), lancé en 2013, contenait des mesures visant à améliorer les résultats scolaires à un horizon de dix ans. Le service d'aide sociale à l'éducation *(Education Welfare Service)* veille à ce que les élèves puissent continuer à accéder à l'éducation dans l'ensemble du système éducatif, notamment en intervenant auprès des parents des familles itinérantes ou semi-itinérantes de *Travellers* pour qu'ils continuent à inscrire à l'école leurs enfants (qui risquent autrement de sortir du système) ; un nouveau système de données qui automatisera le suivi est en préparation. Les autorités ont indiqué que la province est suffisamment petite pour qu'une dizaine de personnes suffise à suivre les élèves individuellement ; mais si les familles passent en Grande-Bretagne ou en République d'Irlande, il est difficile de savoir si elles ont réinscrit les enfants.

186. Toujours en Irlande du Nord, la loi de 2016 sur la lutte contre le harcèlement scolaire *(Addressing Bullying in Schools Act 2016)* est entrée en vigueur en septembre 2021 ; toutes les écoles doivent à présent enregistrer les affaires de harcèlement, leurs motivations et la manière dont elles les gèrent. En Angleterre, au Pays de Galles et en Écosse, les établissements doivent se doter d'une politique sur le comportement scolaire, et traiter le harcèlement conformément à la loi de 2010 sur l'égalité ; l'enregistrement n'est toutefois pas obligatoire. Les autorités britanniques indiquent que de 2,8 millions GBP ont été versées entre septembre 2016 et mars 2020 à quatre organisations de lutte contre le harcèlement pour aider les écoles à lutter contre ce phénomène, y compris à caractère raciste, et qu'un projet de liaison permet de mettre en rapport des écoles ainsi que des élèves d'origines différentes pour leur apprendre à se connaître. En Écosse, la lutte contre le racisme et les actes racistes figure parmi les buts du programme REAREP ; il en va de même pour le plan d'action pour l'égalité raciale au Pays de Galles, qui prévoit des mesures spécifiques d'amélioration des résultats scolaires et de lutte contre le racisme en faveur des Tsiganes, Roms et *Travellers*.

187. Selon les données de l'audit sur la disparité raciale *(Race Disparity Audit, RDA)*, qui analyse des données pour l'Angleterre, les Tsiganes/Roms et les *Travellers* irlandais (les catégories utilisées par la RDA) obtiennent les pires résultats scolaires de tous les groupes ethniques. Seuls 8,1 % des élèves « Tsiganes ou Roms blancs » ont obtenu en 2019-20 une note égale ou supérieure à 5 (mention passable) au niveau du GCSE (16 ans), contre 49,9 % dans le reste de la population. Ce groupe présente aussi le plus haut niveau d'exclusions temporaires et du secondaire de tous les groupes ethniques, et les taux les plus élevés d'absences

récurrentes[193]. Des inégalités de ce type ont été signalées ailleurs[194]. Le Pays de Galles et l'Irlande du Nord ont des plans d'action prévoyant de mesures touchant à l'éducation (voir article 4). Les données ventilées sont insuffisantes sur l'absentéisme ou le décrochage, mais plus aisément consultables sur les résultats. Celles des autorités font ressortir des tendances similaires pour les Noirs et les minorités ethniques d'Angleterre et du Pays de Galles. Par exemple, 26,9 % des élèves « caribéens noirs » ont obtenu une note égale ou supérieure à 5 (passable) au GCSE, et 10,2 % ont été temporairement exclus[195].

188. Les représentants des Tsiganes, des Roms et des *Travellers* ont évoqué ces problèmes et expliqué les raisons pour lesquelles les élèves ne vont parfois plus à l'école (surtout des brimades persistantes et l'absence de réaction de l'établissement). Le Comité consultatif a reçu des signalements de harcèlements graves et violents dans les établissements scolaires, ayant conduit les parents à retirer leurs enfants de l'école pour leur sécurité. Des études sur les jeunes *Travellers* de Londres ont montré que le harcèlement est la principale raison pour laquelle ils quittent l'école ; 40 % d'entre eux se sont sentis brimés par d'autres élèves, et 67 % par des enseignants (les chiffres sont encore pires pour les filles)[196]. Cela entraîne aussi des représailles, et ainsi une augmentation du nombre d'élèves tsiganes, roms et *Travellers* exclus[197]. L'insulte raciste semble toujours pratiquée à l'encontre de ces minorités dans les cours de récréation de tout le pays[198]. Des interlocuteurs ont déploré l'inadéquation du dispositif de signalement du harcèlement en Grande-Bretagne, qui conduit les écoles à ne pas signaler les brimades racistes de peur de reculer dans les statistiques ; les enseignants et les autorités scolaires ne relèveraient pas les propos dérogatoires et racistes et n'auraient pas conscience de l'antitsiganisme et du vécu des personnes appartenant à ces minorités[199]. Ces mêmes études ont aussi montré que l'absence d'enseignement de l'histoire et de la culture de la minorité alimente le sentiment que personne à l'école ne comprend ceux qui en font partie, ce qui pousse à l'absentéisme et marginalise davantage encore les élèves concernés. L'*Anti-Bullying Alliance* (alliance de lutte contre le harcèlement) a préparé des ressources spécifiques de lutte contre le harcèlement anti-tsigane, moyennant un financement du gouvernement britannique[200].

189. En Irlande du Nord, la société civile s'est inquiétée du fait que le *Traveller Child in Education Framework* (cadre pour les enfants scolarisés de *Travellers*) est en souffrance depuis son adoption en 2013, le ministère n'ayant pas pu le mettre en œuvre. La dotation en personnel du *Education Welfare Service* (service de protection sociale dans l'éducation) a aussi suscité des inquiétudes. Le *Children's Law Centre* et STEP ont contesté les mesures figurant dans la loi contre le harcèlement, du fait que le modèle de suivi que doivent utiliser les écoles pour enregistrer les actes ne prévoit pas d'identification de l'ethnie (seulement une possibilité de repérage de l'élément racial). Ils craignent que cela ne perpétue le sous-signalement, sur fond de pénurie de données ventilées en Irlande du Nord[201].

190. La société civile a signalé une montée du harcèlement contre les élèves d'Europe de l'Est depuis 2016 ; une étude a révélé que 77 % d'entre eux ont été en butte au racisme, à des brimades et à la xénophobie[202]. La NSPCC a constaté en 2019 que le harcèlement raciste a atteint son plus haut niveau sur trois ans[203]. Au Pays de Galles, les établissements ignoreraient le harcèlement à motivation raciste ou n'auraient pas les moyens de lutter contre lui[204].

191. L'article 12.3 demande aux États parties de promouvoir l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation à tous les niveaux pour les personnes appartenant à des minorités nationales[205]. Le Comité consultatif rappelle que les États doivent agir fermement sur des fronts distincts mais interconnectés pour garantir le respect de ce droit dans la pratique : en contrôlant les inscriptions et la fréquentation scolaires, en abordant de manière constructive toutes les difficultés rencontrées par les groupes nomades ou semi-nomades ; en agissant pour

[193] Données valables pour l'Angleterre. Exclusions temporaires : 15,28 % pour les élèves Tsiganes ou Roms et 10,12 % pour les élèves des *Travellers* irlandais. Absences persistantes : 52,6 % des élèves Tsiganes ou Roms, et 56,7 % des élèves des *Travellers* irlandais pendant l'année scolaire 2020-21.
[194] Voir ECNI, p. 60-61, et soumission du Craigavon Travellers Support Committee à l'enquête du *Northern Ireland Affairs Select Committee* (comité restreint pour l'Irlande du Nord) sur l'expérience des minorités ethniques et des migrants en Irlande du Nord, 2021. Parmi les élèves Tsiganes / Roms Tsiganes, 11,1 % ont obtenu entre A* et C à cinq de leurs GCSE ou plus. Informations fournies par *Race Equality First* sur la base de *Stats Wales*, (2020). National Level results, by subject, year and ethnic background.
[195] Données pour 2017-18 et 2016-17. À comparer à 42 % et 5,2 % pour les « Britanniques blancs » https://www.ethnicity-facts-figures.service.gov.uk/summaries/black-caribbean-ethnic-group#education.
[196] 63 % des filles et 61 % des garçons. Traveller Movement, Barriers in education.
[197] *Friends, Families and Travellers*, rapport alternatif, p.21. Voir également : *Anti-Bullying Alliance et Friends, Families and Travellers*, Bullied, not believed or blamed, 2020, p.20.
[198] Anti-Bullying Alliance and Friends, 2020, p.18.
[199] Children's Law Centre NI & STEP, Joint Submission to FCNM, p.9. Et aussi : Anti-Bullying Alliance, 2020, p.16-18, 23.
[200] Outils et informations de l'*Anti-Bullying Alliance* consultables à https://anti-bullyingalliance.org.uk/tools-information/all-about-bullying/at-risk-groups/racist-and-faith-targeted-bullying/gypsy-roma, avec une formation en ligne ABA ici.
[201] Rapport alternatif du CLC et du STEP, p.5.
[202] Runnymede Trust, p.15.
[203] BBC News, *Children whitening skin to avoid racial hate crime, NSPCC finds*, 30 mai 2019 : https://www.bbc.com/news/uk-48458850.
[204] BBC News, *Racism : Schools accused of ignoring or denying problems*, 9 juin 2022 : https://www.bbc.com/news/uk-wales-61731813.
[205] ACFC, Commentaire thématique n° 4, paragraphe 73.

améliorer la confiance des parents et des élèves dans le système éducatif, notamment par la lutte efficace contre le harcèlement à caractère raciste ; en suivant les parcours scolaires, y compris l'absentéisme et l'échec scolaire, la littératie, l'achèvement des études, les niveaux atteints, les inégalités entre les sexes, l'accès aux niveaux d'enseignement supérieurs et à l'emploi[206].

192. Le Comité consultatif partage les préoccupations de ses interlocuteurs concernant les taux de fréquentation et les résultats des élèves issus de minorités, en particulier les Tsiganes, les Roms et les *Travellers*. Il est évident que les inégalités sont solidement ancrées dans le système éducatif, et les niveaux de harcèlement à caractère raciste dont souffre cette minorité sont choquants. D'amples efforts sont nécessaires pour s'attaquer à ce problème parmi le personnel et les élèves, notamment en recourant largement aux ressources existantes de lutte contre le harcèlement, et pour garantir l'enregistrement convenable du harcèlement à caractère raciste, notamment par la mention de l'origine ethnique et des motifs. Toute stratégie future de promotion de la participation des Tsiganes, des Roms et des *Travellers* pourrait inclure cette mesure, et il est regrettable que le plan *Inclusive Britain* ne le fasse pas. S'attaquer à ce problème, c'est aussi lutter contre l'absentéisme scolaire — ce qui, d'une façon plus générale, appellerait la collecte de données plus complètes à ce sujet, ventilées par l'origine ethnique, le sexe et la situation géographique.

193. Le Comité consultatif rend hommage au travail de l'*Education Welfare Service* d'Irlande du Nord, mais il craint que ce dernier ne dispose pas de ressources suffisantes pour sa mission ; le partage systématique des données dans les îles britanniques aiderait à faire en sorte que les élèves poursuivent leurs études. Il semble que les autorités aient abandonné le cadre décennal pour les enfants des *Travellers*, ce qui est regrettable, car c'était le fruit d'une collaboration porteuse avec cette minorité. La nécessité d'une nouvelle inscription dans chaque établissement du Royaume-Uni est un problème systémique, qui peut avoir des effets disproportionnés sur les Tsiganes, Roms et *Travellers* itinérants ; le Comité consultatif juge nécessaires des mesures positives facilitant le mode de vie de ces personnes, de sorte qu'elles puissent le pratiquer tout en conservant un accès effectif à l'éducation. Il rappelle ses conclusions sur l'article 12 (1) concernant la nécessité d'enseigner convenablement l'histoire, les cultures, les traditions et la situation actuelle des minorités, notamment les Tsiganes, Roms et *Travellers* ; cela favorisera aussi le caractère accueillant et inclusif du milieu scolaire.

194. Le Comité consultatif appelle les autorités à prendre des mesures prioritaires pour lutter contre le harcèlement à motivation raciste à l'école, en particulier à l'encontre des Tsiganes, des Roms et des *Travellers*, notamment en imposant l'enregistrement du caractère raciste des brimades dans les établissements de Grande-Bretagne, avec indication de l'appartenance ethnique en Irlande du Nord, en renforçant les dispositifs et recours applicables au harcèlement à motivation raciste, et en réunissant des données ventilées par sexe, situation géographique et appartenance ethnique sur l'absentéisme. Des mesures ciblées sont encore nécessaires pour améliorer les résultats des personnes appartenant à des minorités, et des mesures positives pour faciliter le nomadisme tout en garantissant l'accès à l'éducation.

195. Le Comité consultatif demande aux autorités d'explorer les possibilités de partage des données relatives à l'éducation entre le Royaume-Uni et la République d'Irlande, afin d'assurer la continuité de l'accès à l'éducation des Tsiganes, des Roms et des *Travellers* entre les deux pays.

196. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à faire figurer dans la formation des enseignants la culture des Tsiganes, des Roms et des *Travellers*, leur mode de vie et la façon d'aborder l'antitsiganisme à l'école.

Éducation en langue minoritaire (article 14)

197. En Irlande du Nord, la loi fait obligation au ministère de l'Éducation *(Department of Education*, DE) d'encourager et de faciliter le développement de l'enseignement en irlandais. Le DE finance à cet effet le *Comhairle na Gaelscolaíochta* (conseil de l'enseignement en irlandais, CnaG). L'*Education Authority* (service de l'éducation) et le *Council for Curriculum, Examinations and Assessments* (conseil des programmes, des examens et des évaluations) subventionnent aussi le développement de l'enseignement en irlandais. L'accord NDNA et la législation sur l'irlandais offrent d'autres garanties sur l'enseignement en irlandais (voir également l'article 10). Une fois adoptée, la loi sur les identités et les langues d'Irlande du Nord imposera au ministère de l'Éducation d'Irlande du Nord d'encourager et de faciliter l'emploi et la compréhension du scots d'Ulster dans le système éducatif (voir article 10).

198. Le Conseil de la Cornouailles charge *Golden Tree*, une organisation de défense du cornique, de soutenir plus de 20 établissements

[206] Commentaire thématique de l'ACFC n°1 L'éducation dans le cadre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adopté le 2 mars 2006, p.22.

scolaires sur les 300 de Cornouailles en assurant des formations d'enseignants et des activités scolaires, pour que le cornique soit proposé dans le primaire. Un nécessaire de ressources de base est fourni depuis 2020 aux écoles primaires qui emploient le cornique. Des groupes de bénévoles locaux forment un réseau d'apprentissage de la langue et d'examens en cornique pour adultes. Le conseil de la langue cornique a reçu 90 inscriptions aux épreuves de 2021[207].

199. La loi de 2016 sur l'éducation en Écosse impose aux autorités locales d'analyser les besoins d'enseignement en gaélique (au niveau préscolaire et primaire) à la demande des parents, ainsi que de promouvoir et de soutenir l'enseignement en gaélique, et au *Bord* de produire des lignes directrices sur l'enseignement en gaélique. Les autorités écossaises indiquent que 4 millions GBP de fonds d'investissement *(Gaelic Capital Fund)* avec 4,482 millions GBP d'aides en ressources pédagogiques ont été mises à la disposition des collectivités locales pour l'application des nouvelles dispositions. Certains établissements donnent la possibilité de continuer des études en gaélique, notamment dans le secondaire, où il est enseigné comme langue moderne[208].

200. Le CnaG observe que le modèle actuel de planification par zone n'envisage pas la possibilité d'une croissance de l'enseignement en irlandais, malgré l'essor de la demande. Il constate qu'il y a pénurie d'enseignants d'autres matières sachant bien l'irlandais, ainsi que de ressources pédagogiques (les manuels scolaires sont traduits bénévolement par des organisations ou des enseignants). Il a identifié de bonnes pratiques pour remédier à ces lacunes dans les modèles gallois et écossais (formation d'enseignants les amenant à parler couramment l'irlandais, efforts de rétention des enseignants et des élèves par incitations). Il remarque en outre que les élèves ayant des besoins éducatifs particuliers ne peuvent actuellement obtenir de soutien qu'en anglais.

201. Des représentants des Corniques ont indiqué au Comité consultatif que faute de crédits affectables à la formation d'enseignants et à la diffusion de matériel pédagogique, les organisations d'enseignement du cornique (au niveau préscolaire, en groupes parents-enfants et en classes communautaires) s'appuient sur le bénévolat, malgré une demande en progression. Le cornique ne figurant pas dans les programmes scolaires nationaux, la possibilité de l'apprendre dépend de la bonne volonté des établissements qui le proposent et des organisations de bénévoles. Des représentants des Scots et des Scots d'Ulster ont évoqué les mêmes difficultés. Des représentants gallois se sont en revanche déclarés satisfaits des progrès accomplis et espèrent continuer à développer l'offre d'éducation en gallois, notamment en direction des adultes.

202. Des représentants des Gaëls ont évoqué l'option *Gaelic First* (enseignement proposé par défaut en gaélique). Ils observent une différence entre les îles, où quelque 60 % des élèves optent pour l'enseignement en anglais, et le reste de l'Écosse, où l'enseignement en gaélique est très demandé. L'absence de normes applicables aux établissements d'immersion en gaélique ferait dépendre cet enseignement de la bonne volonté des chefs d'établissement et des autorités locales. La pénurie d'enseignants continue de susciter des difficultés, notamment pour les enseignants d'autres matières dans le secondaire, mais l'offre de matériel pédagogique en gaélique s'est améliorée. Des efforts et un soutien accrus sont nécessaires pour étoffer l'offre d'enseignement par immersion en gaélique là où réside une forte proportion de personnes dont c'est la première langue. Des représentants des jeunes ont confirmé que l'obtention de qualifications de fin de scolarité en gaélique est indispensable pour poursuivre des études universitaires et une carrière nécessitant de savoir le gaélique (dans l'enseignement, les médias ou la santé, par exemple).

203. Le Comité consultatif rappelle que là où ils résident traditionnellement ou en nombre substantiel, les membres des minorités nationales devraient avoir la possibilité d'apprendre leur langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue. Il rappelle aussi que la disponibilité d'enseignants qualifiés et l'accès à des manuels scolaires de bonne qualité dans la langue minoritaire sont des conditions préalables essentielles à un enseignement de qualité pour tous les élèves[209]. Sachant que l'enseignement du cornique, parmi d'autres langues minoritaires, s'appuie essentiellement sur le bénévolat, le Comité consultatif estime que les autorités devraient intensifier leurs efforts pour remédier au soutien insuffisant de l'enseignement du cornique, en fournissant un financement continu aux organisations qui développent la formation des enseignants, enseignent le cornique et produisent du matériel pédagogique dans cette langue. Il regrette que l'enseignement par immersion en gaélique et en irlandais n'ait pas le cadre cohérent ni les aides spécifiques qui lui permettraient de se développer, et notamment d'être assuré de façon ininterrompue de la maternelle au secondaire. Les autorités locales sont également encouragées à faire en sorte que les services de soutien aux élèves présentant des besoins éducatifs particuliers soient offerts

[207] Contribution du *Conseil de la Cornouailles* au cinquième cycle du rapport national du Royaume-Uni, addendum 2021, article 14.
[208] Informations reçues du gouvernement écossais, mai 2022.
[209] Voir le Commentaire thématique de l'ACFC n°1 p.18 et le commentaire thématique de l'ACFC n° 3.

en irlandais. Il s'inquiète de la pénurie d'enseignants qualifiés des langues minoritaires et d'autres matières en langues minoritaires ; d'autres incitations de recrutement et de rétention des enseignants en langues minoritaires devraient donc être proposées. Il note que l'enseignement du gallois est bien enraciné, avec des possibilités d'élargissement de l'offre d'apprentissage tout au long de la vie.

204. Le Comité consultatif exhorte les autorités à intensifier leurs efforts de développement et de soutien de l'enseignement en irlandais en Irlande du Nord, y compris pour les enfants ayant des besoins éducatifs particuliers, et en gaélique dans les zones traditionnellement habitées par des personnes appartenant à la minorité gaélophone d'Écosse.

205. Il exhorte en outre les autorités à inclure le cornique dans les programmes scolaires, ainsi qu'à financer convenablement les organisations corniques qui assurent l'enseignement de cette langue minoritaire, forment des enseignants ou préparent du matériel pédagogique de qualité en cornique.

206. Il appelle les autorités à prévoir un corps suffisant d'enseignants qualifiés de langues minoritaires et/ou capables d'enseigner d'autres matières dans des langues minoritaires, en soutenant davantage la formation, le recrutement et la fidélisation des enseignants en langues minoritaires, notamment l'irlandais et le gaélique d'Écosse.

Participation à la vie publique (article 15)

207. Le rapport étatique expose les efforts entrepris pour diversifier le personnel de la fonction publique et de la police par recrutement de 20 000 policiers (voir aussi l'article 6). L'existence de groupes consultatifs distincts sur le logement, par exemple, reflète une approche largement sectorielle de la consultation au Royaume-Uni. À un niveau plus général, il existe un groupe parlementaire multipartite sur les questions relatives aux Tsiganes, Roms et *Travellers* ; mais comme l'a déjà observé le Comité consultatif, ces arrangements sont peu structurés à l'échelle nationale[210].

208. Les administrations décentralisées ont toutes des groupes consultatifs sur leurs stratégies respectives. En Écosse, par exemple, BEMIS est l'une des nombreuses organisations et réseaux associatifs à organiser des groupes et des forums permettant aux représentants des minorités de communiquer leurs préoccupations, mais aussi de transmettre des fonds et des informations aux communautés[211] ; et la décentralisation est toujours perçue comme un moyen essentiel pour les minorités spatialement concentrées, mais aussi celles qui vivent plus dispersées, de faire entendre leur voix sur les questions relevant des pouvoirs décentralisés. Des interlocuteurs ont évoqué à ce propos les liens entre ces pouvoirs et ceux que conserve le gouvernement britannique, et la manière dont des décisions prises par ce dernier affectent les priorités et les réponses opérationnelles des gouvernements décentralisés. Tel est par exemple le cas d'une politique hostile à l'immigration ayant des répercussions sur la santé mentale. L'intensification de la coordination et du dialogue sur des points comme celui-ci pourrait permettre de faire remonter les préoccupations ressenties sur le terrain jusqu'au gouvernement central.

209. Des représentants de minorités, en particulier des Tsiganes, des Roms et des *Travellers*, ont regretté la faible présence de personnes appartenant à des minorités nationales dans l'administration publique. Le système de consultation non structuré a été jugé bureaucratique et inefficace par de nombreux représentants de minorités ; les représentants des Tsiganes, des Roms et des *Travellers* ont par exemple dit que les nombreuses réponses à la consultation sur la loi sur la police, la criminalité, les peines et les tribunaux qu'ils avaient recueillies et transmises au gouvernement ont été comptées comme une seule, alors que les autres réponses ont été comptées séparément. Or le gouvernement, dans sa réponse, s'est prévalu d'une majorité d'opinions exprimées en faveur de son action. Ils estiment donc que le résultat (à savoir la loi) ne reflétait pas leur contribution.

210. Le Conseil de la Cornouailles s'est une nouvelle fois inquiété du peu de pouvoirs qui lui sont conférés en ce qui concerne ses responsabilités de mise en œuvre de la Convention-cadre, notamment en matière d'éducation, de médias et sur le problème des résidences secondaires. Ses représentants ont dit au Comité consultatif qu'il négocie avec le gouvernement britannique pour obtenir, dans le cadre du programme gouvernemental de nivellement par le haut *(Levelling-Up)*, un accord régional (*County Deal)* ambitieux qui reconnaîtrait et intégrerait la mise en œuvre de la Convention-cadre, assorti de financements et de pouvoirs. Il dispose actuellement d'une personne dont les fonctions couvrent le contrôle de la mise en œuvre de la Convention-cadre en Cornouailles, mais pas au niveau national. Ils jugent que la mise en œuvre du traité restera au point mort sans soutien supplémentaire ou

[210] Quatrième avis du Comité consultatif sur le Royaume-Uni, paragraphe 130.

[211] BEMIS est l'organisme national commun aux minorités ethniques ; il soutient le développement du bénévolat dans les minorités ethniques en Écosse et les communautés que représente ce secteur : https://bemis.org.uk/.

délégation de pouvoirs des autorités britanniques.

211. Le Comité consultatif répète que les autorités devraient veiller à ce que la participation des personnes appartenant à des minorités influe de manière significative sur les décisions qui affectent leurs intérêts[212]. Cela appelle au Royaume-Uni un dialogue plus structuré et régulier avec un large spectre de représentants de minorités — surtout les Tsiganes, les Roms et les *Travellers*, dont la représentation est minimale en dehors des organes consultatifs, par exemple au sein de la fonction publique ou au Parlement. Eu égard à la discrimination à laquelle les personnes appartenant à ce groupe sont exposées et à leur faible représentation, le Comité consultatif est convaincu qu'il conviendrait d'accorder une importance particulière aux préoccupations des personnes appartenant à leur communauté dans les consultations publiques.

212. Le Conseil de la Cornouailles fournit un travail remarquable dans ce domaine, mais atteint la limite de ses pouvoirs et de sa capacité d'influencer le cours des choses. Il est donc bienvenu que les autorités négocient avec lui l'accroissement de ses compétences et de ses financements. Le Comité consultatif juge primordial qu'il reçoive les pouvoirs que requièrent la protection et la promotion de la culture et de l'identité corniques ; le gouvernement pourrait nommer un membre du groupe de travail sur la minorité nationale cornique.

213. Le Comité consultatif appelle les autorités à créer un groupe national de consultation des Tsiganes, Roms et *Travellers* de sorte qu'ils aient une influence notable sur les décisions qui touchent à leurs intérêts, compte dûment tenu de la diversité de leurs communautés.

214. Le Comité consultatif appelle les autorités à déléguer au Conseil de la Cornouailles les pouvoirs dont a besoin ce dernier pour assurer la mise en œuvre effective de la Convention-cadre au niveau local, et à créer un forum permanent de consultation avec le conseil sur cette question et d'autres présentant de l'importance pour les personnes qui appartiennent à la minorité nationale des Cornouailles.

Participation à la vie économique et sociale (article 15)

215. Le *National Islands Plan* (plan national pour les îles)[213] adopté par le gouvernement écossais en 2019 définit des objectifs d'amélioration de la situation des communautés des îles. Il contient des objectifs spécifiquement gaëls sur la représentation, la croissance économique durable, le soutien aux arts, à la culture et à la langue, l'éducation et le contrôle de la gestion du territoire. Les gouvernements britannique et écossais ont signé en 2021 les grands points de l'accord pour la croissance dans les îles *(Islands Growth Deal)*[214], un programme décennal à dotation initiale de 100 millions GBP de soutien au développement économique durable des Orcades, des Shetlands et des Hébrides extérieures. Les investissements seront affectés à la réalisation des objectifs d'émissions « nettes zéro », en particulier l'énergie durable, la santé et le tourisme. Le Comité consultatif a appris l'existence d'un dispositif pilote, accessible par l'association *Community Land Scotland*, de financement des organisations communautaires à base géographique qui découvrent des moyens innovants de stimuler l'emploi du gaélique dans les Hébrides extérieures, les Highlands, et Argyll et Bute. Les projets financés encouragent l'emploi du gaélique dans l'hôtellerie et les soins de santé, et soutiennent la vie culturelle locale.[215] La *Crofting Commission* (commission des micro-exploitations agricoles), dont le commissaire est tenu de parler le gaélique, estime qu'équitablement réglementé dans l'intérêt des petits exploitants, le *crofting* aidera ces communautés à continuer à parler le gaélique[216].

216. Le gouvernement britannique a atteint son objectif *Vision 2020 :* remonter de 20 % le nombre de travailleurs noirs, asiatiques et issus de minorités ethniques possédant un emploi, notamment par des programmes de mentoring et d'apprentissage. Des études montrent que ces groupes font face à des comportements discriminatoires qui freinent leur accès au marché du travail, et qu'ils sont plus exposés à des retards salariaux et au chômage, et présentent des taux supérieurs de travail à temps partiel et des niveaux de prestations sociales relativement modestes[217]. Les autorités reconnaissent que la pandémie de Covid-19 a exacerbé des inégalités existantes d'accès au marché du travail pénalisant les personnes issues de milieux noirs, asiatiques et de minorités

[212] Commentaire thématique de l'ACFC n° 2, La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique et aux affaires publiques, adopté le 27 février 2008, paragraphe 19.

[213] National Islands Plan and National Island Plan Delivery Group annual report 2021.

[214] *Islands Growth Deal Heads of Terms Agreement* - https://cne-siar.gov.uk/media/16903/islands-growth-deal-heads-of-terms-english.pdf et https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/970193/Islands_Growth_Deal_Heads_of_Terms_SIGNED__English_version_1.1_.pdf.

[215] Entre 5 000 et 30 000 GBP. Bòrd na Gàidhlig et Community Land Scotland: https://www.gaidhlig.scot/en/new-partnership-between-bord-na-gaidhlig-and-community-land-scotland/. Voir aussi: https://www.communitylandscotland.org.uk/our-work/elementor-6016/gaelic-development/.

[216] *Un croft* est une exploitation agricole relativement petite, normalement en location, et qui peut ou non comporter des bâtiments ou une maison. Le *crofting* a sa législation spéciale depuis 1886, qui garantit la sécurité d'occupation, des loyers équitables et une indemnisation des améliorations permanentes.

[217] *Runnymede Trust*, Soumission au CERD, section sur l'emploi.

ethniques, notamment parce qu'elles travaillent plus fréquemment dans les secteurs les plus touchés par le confinement. Pour les personnes d'origine noire, asiatique ou issue d'une minorité ethnique, surtout celles qui ont des antécédents migratoires ou un statut socio-économique inférieur, il est particulièrement difficile de trouver un logement décent sur le marché locatif privé, dans un contexte de pénurie de logements abordables ou sociaux[218]. L'audit sur les disparités raciales et d'autres travaux[219] ont révélé que les personnes issues des communautés noire et asiatique et des minorités ethniques habitent de façon disproportionnée des logements insalubres, dangereux et surpeuplés ou sont sans abri.

217. Le programme d'établissement des citoyens de l'Union européenne *(European Union Settlement Scheme, EUSS)* permet aux citoyens de l'UE et de l'EEE de vivre en situation régulière au Royaume-Uni après le Brexit. Des études montrent que les Roms connaissaient mal le dispositif et ont rencontré des difficultés spécifiques, notamment du fait de leur maîtrise insuffisante de l'informatique, des barrières linguistiques, et de leur incapacité de présenter une pièce d'identité valide ou de justifier de cinq ans de résidence (en raison d'un travail informel et/ou d'instabilité dans le logement). Les autorités ont attribué des fonds à des organisations de la société civile pour qu'elles aident les personnes appartenant à ces communautés à demander leur permis de séjour au titre de l'EUSS[220].

218. Les Tsiganes et les *Travellers* rencontrent d'autres difficultés dans l'accès au marché de l'emploi, notamment du fait de leur faible niveau d'éducation, ou parce que des métiers traditionnels sont interdits ou tombent en désuétude[221]. Les autorités indiquent que 31,2 % des personnes appartenant aux minorités tsiganes et de *Travellers* n'ont jamais travaillé ou sont en chômage de longue durée. Dans ce groupe, 63 % des femmes n'ont pas d'activité rémunérée (43 % des hommes), le plus souvent parce qu'elles s'occupent du ménage ou de la famille (31 %). Les Tsiganes et les *Travellers* ont plus fréquemment que d'autres un emploi déqualifié (ouvriers agricoles, agents de nettoyage, etc.) ou sont ouvriers qualifiés (agriculteurs, électriciens et ouvriers du bâtiment). Les jeunes Tsiganes et *Travellers* connaissent également le taux de chômage le plus élevé de tous les groupes ethniques (14 % des 16-24 ans), avec la plus faible proportion de personnes poursuivant des études (30 %)[222]. Les autorités reconnaissent par ailleurs les nouveaux obstacles qu'ils rencontrent dans l'accès aux prestations sociales, notamment dans le sillage de la réforme du crédit universel[223]. En Écosse, une agence reçoit des fonds pour un projet de formation d'intervenantes de proximité au sein des communautés de Tsiganes ou *Travellers*[224].

219. Le Comité consultatif a visité un *croft* à Cross, sur l'île de Lewis. Des gaélophones ont souligné l'importance que revêt à leurs yeux ce modèle traditionnel et durable de micro-exploitation agricole. Historiquement, les *crofts* se regroupaient en *townships* (hameaux), pôles de la culture de la communauté et de la solidarité ainsi que de l'héritage culturel des Gaëls des Highlands et des îles. La *Crofting Commission* indique que le *crofting* se développe, le nombre d'exploitations cultivées ou judicieusement utilisées est en hausse et celui de jeunes *crofters* est également encourageant. La formation au *crofting* et son développement chez les jeunes nécessitent un soutien accru. La revitalisation des communautés ayant le gaélique en langue vernaculaire appelle aussi une approche holistique, assortie d'ouvertures socio-économiques, comme un soutien accru au *crofting*, le tourisme durable, des investissements en infrastructures (numériques ou de transports) de communications avec le reste de l'Écosse, l'éducation, la santé et l'emploi sur les îles.

220. Des interlocuteurs issus des communautés noires, asiatiques et autres minorités ethniques, notamment d'Irlande du Nord, ont confirmé les tendances dégagées par des études en ce qui concerne les pratiques discriminatoires rencontrées sur le marché du travail, les pertes d'emploi ou les difficultés croissantes suscitées par la pandémie, qui exposent à la misère les personnes appartenant à des minorités. Ils ont relevé la nécessité de programmes spécifiques d'autonomisation des membres de ces communautés par la formation, des programmes de développement de la résilience et des consultations accrues sur des politiques spécifiques, ainsi que par l'aide juridictionnelle et des stratégies de lutte contre le racisme au travail. Il serait en outre souhaitable de mettre en place des programmes de ce type, réalisés dans les langues parlées par les personnes appartenant à des minorités ethniques, et ayant pour but de faciliter aux survivants de violences intrafamiliales l'accès aux services et à l'assistance, notamment en matière de soins de santé.

[218] Voir, par exemple, Shelter, Social Housing Deficit.
[219] Cabinet Office, Race Disparity Audit, 2018, paragraphe 6.7. *Runnymede Trust*, p.46. Voir également Butler, P., Guardian, 2021.
[220] Voir NIHRC, rapport alternatif, paragraphe 4.20 et suivants ; soumission de *Roma Support Group in Friends, Families and Travellers* à l'ACFC, mars 2022.
[221] The Traveller Movement, Report to the UN Special Rapporteur for Poverty and Human Rights, 2018, consulté le 13.6.2022, consultable ici.
[222] *Ethnicity fact and figures, Gypsy and Travellers,* consultable ici : https://www.ethnicity-facts-figures.service.gov.uk/summaries/gypsy-roma-irish-traveller#economic-activity-and-employment-data.
[223] Research briefing, House of Commons Library, Gypsies and Travellers, 2019, consulté le 13.06.2022, consultable ici.
[224] MECOPP, *Gypsy/Traveller Carers Project* : https://www.mecopp.org.uk/gyspytraveller-carers-project et Women's Voices project : https://www.mecopp.org.uk/womens-voices-project.

221. Des représentants des Roms ont évoqué l'impact de l'EUSS sur leur participation à la vie socio-économique : il engendrerait des incertitudes et de la peur quant à la capacité des Roms de continuer à vivre et à travailler au Royaume-Uni, ce qui entraverait leur accès à des services de base comme les soins de santé ou l'emploi. Il a été dit au Comité consultatif que les Roms se heurteraient à des problèmes de cherté des loyers, de recherche de garants et de surpeuplement de logements exigus ; cela va à l'encontre de leur culture, qui les pousse plutôt à se regrouper en familles[225].

222. Dans le contexte postpandémique de la crise du coût de la vie, des représentants des Tsiganes et des *Travellers* ont signalé au Comité consultatif les difficultés croissantes que rencontrent en particulier ceux qui vivent dans des campements non autorisés et utilisent des groupes électrogènes à moteur thermique. Autre problème : les retards de versement des aides aux personnes âgées et des allocations de chauffage, parfois retirées sans préavis. En Écosse, la crainte du racisme au travail et les difficultés à surmonter pour obtenir une licence de récupération de ferraille constitueraient des obstacles supplémentaires à l'accès des Tsiganes et des *Travellers* au marché du travail.

223. Le Comité consultatif répète que les personnes appartenant à des minorités nationales qui vivent en milieu rural, isolées et éloignées des centres d'activités politiques et économiques, peuvent se trouver dans des situations socio-économiques plus difficiles que la population majoritaire[226]. Il se félicite donc de l'existence du plan national pour les îles à horizon lointain et du relèvement des financements offerts par les autorités pour résoudre des problèmes économiques et infrastructurels spécifiques, ainsi que de la définition d'objectifs centrés sur les droits culturels et éducatifs des minorités de langue gaélique. Il juge le *crofting* d'une grande importance pour la protection de la culture, de l'identité et du mode de vie traditionnel des Gaëls. Il pourrait donc être envisagé d'adopter, en étroite concertation avec les personnes appartenant aux minorités concernées, un plan de mise en œuvre assorti de clairs buts, indicateurs et objectifs, de développer le *crofting* et d'y sensibiliser la population, notamment les jeunes. Ce plan pourrait également s'inscrire dans le cadre plus large d'un programme de promotion du développement socio-économique des communautés où le gaélique est langue vernaculaire, et devrait être conçu, adopté et déployé avec la participation effective de représentants desdites communautés (voir également l'article 5).

224. Le Comité consultatif rappelle qu'une participation effective, conforme à l'article 15 de la Convention-cadre, exige que les États parties favorisent la participation des personnes appartenant à une minorité nationale à la vie économique et sociale, ainsi qu'aux bénéfices et réalisations des milieux économiques et sociaux[227]. Il note avec satisfaction l'existence de projets de formation de personnes (notamment des jeunes femmes) issues des communautés de Tsiganes et de *Travellers* à l'intervention communautaire, ce qui facilitera leur accès aux services. Il en a constaté les effets positifs et encourage les autorités à les développer encore, en étroite concertation avec les personnes appartenant aux minorités. Il juge que des plans et programmes globaux à horizon lointain de promotion de l'accès à l'emploi des personnes issues des communautés noires, asiatiques et de minorités ethniques, y compris les Tsiganes, les Roms et les *Travellers*, dans un but d'autonomisation des personnes concernées, sont nécessaires pour empêcher que les plus vulnérables d'entre elles ne tombent dans la misère. Le Comité consultatif s'inquiète du peu qui a été fait pour améliorer la situation des personnes d'origine noire, asiatique ou appartenant à une minorité ethnique et des Roms en ce qui concerne l'accès à un logement décent, comme en témoigne la persistance des inégalités en matière d'accès à des logements à prix abordables. Les autorités devraient chercher à résorber les disparités d'accès à un logement décent, en particulier par un accès plus aisé aux logements subventionnés pour les personnes appartenant à des minorités nationales.

225. Le Comité consultatif appelle les autorités écossaises à promouvoir encore, dans un plan spécifique à long terme, le développement socio-économique des îles et des zones reculées ou rurales habitées par des communautés gaélophones, moyennant la participation directe de représentants de ces communautés.

226. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à recueillir des données ventilées sur l'emploi des Tsiganes et des *Travellers*, et à s'inspirer du succès d'un projet pilote pour adopter un programme assorti de clairs objectifs, indicateurs et résultats attendus favorisant l'accès à l'emploi dans ces communautés, y compris pour les femmes et les jeunes. Elles devraient veiller à la consultation et à la participation effective des Tsiganes et des *Travellers* dans la conception, la réalisation et le suivi de ces programmes.

227. Le Comité consultatif incite vivement les autorités à soutenir davantage les personnes issues de communautés noires ou asiatiques et de minorités ethniques, à veiller à ce que soient adoptées des stratégies à horizon lointain de lutte contre la pauvreté et la discrimination, de promotion de l'accès à l'emploi et à un logement

[225] Étude conduite par *Roma Alliance Derby* (RAD), décembre 2021.

[226] Commentaire thématique de l'ACFC n° 2, paragraphe 42.

[227] Commentaire thématique de l'ACFC n° 2, paragraphe 26.

décent et d'atténuation des retombées de la Covid-19.

Accès au logement — résidences secondaires (article 15)

228. Le gouvernement britannique a préparé un projet de loi qui viserait en partie à habiliter les conseils municipaux à s'attaquer au problème des résidences secondaires qui restent vacantes sur de longues périodes[228], un sujet de préoccupation pour les personnes appartenant à des minorités nationales qui habitent des régions touristiques du Royaume-Uni, notamment les Cornouailles, mais aussi le Pays de Galles, les Highlands et les îles d'Écosse, ainsi que certaines parties de l'Irlande du Nord[229]. L'acquisition d'une résidence secondaire fait passer le bien du marché de la location de longue durée à celui de la location saisonnière. Le Conseil de la Cornouailles déclare que, contrairement aux nations décentralisées, il n'a pas compétence pour choisir comment lutter contre ce phénomène, par exemple en augmentant l'imposition locale des résidences secondaires comme dans d'autres parties du Royaume-Uni. Des représentants des Corniques ont fait valoir que cela les empêche de promouvoir et de protéger efficacement leur culture : les Corniques sont en fait forcés de quitter la région ou déclarés sans-abri (le nombre de personnes placées dans des logements d'urgence a augmenté de 50 % en 2021-22), ce qui détruit les communautés, au cœur de toute minorité nationale. Le gouvernement britannique répond que son objectif est d'améliorer l'offre de logements en en construisant davantage dans les zones concernées, et que les conseils ont déjà certains pouvoirs pour remédier au problème[230].

229. Le Comité consultatif pense que les communautés de locuteurs jouent un rôle irremplaçable dans la protection et la promotion des cultures et des identités minoritaires. Il rappelle que « l'égalité des chances ne se limite pas à un accès égal aux marchés et aux services. La participation effective exige également des États Parties qu'ils favorisent la participation des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie économique et sociale. »[231] Au vu de quoi, et compte tenu du caractère territorial de la minorité nationale cornique, parmi d'autres, le Comité consultatif s'inquiète du nombre de résidences secondaires dans des régions comme les Cornouailles, estimant qu'il affecte la viabilité des communautés de langue cornique en empêchant les personnes appartenant à cette minorité nationale de protéger et de promouvoir efficacement leur culture (voir article 5). Il est en même temps préoccupé par le nombre de sans-abris parmi les personnes appartenant à la minorité cornique. Bien que conscient des facteurs structurels à l'œuvre dans cet exemple et de la complexité du marché immobilier, il pense que ce n'est pas en construisant davantage que l'on éliminera les difficultés pressantes auxquelles font actuellement face les personnes appartenant à la minorité cornique en Cornouailles. Le gouvernement central et le Conseil de la Cornouailles devraient rechercher de concert les moyens de résoudre ce problème et, conformément aux principes exposés ci-dessus, promouvoir la participation des personnes appartenant à la minorité nationale cornique au marché du logement.

230. Le Comité consultatif appelle les autorités à se rapprocher du Conseil de la Cornouailles pour remédier à la crise du logement qui touche les personnes appartenant à la minorité nationale cornique, et à s'attaquer avec les administrations décentralisées à ce problème dans les zones affectées.

Accès aux soins de santé (article 15)

231. Le rapport étatique mentionne une étude de 2020 de *Public Health England* (Santé publique Angleterre, PHE) sur les effets de la pandémie, qui aurait montré que, parmi les cas confirmés de Covid-19, les personnes d'origine bangladaise avaient un risque d'issue fatale environ deux fois supérieur à celles d'origine britannique blanche, même après correction des résultats par le sexe, l'âge, la pauvreté et la région. Le même risque était de 10 % à 50 % plus élevé chez les personnes d'origine chinoise, indienne, pakistanaise, asiatique, caribéenne et autres personnes noires que pour les Britanniques blancs, s'ajoutant aux inégalités existantes[232]. Les autorités ont ensuite exposé les mesures de lutte contre certaines de ces inégalités, notamment l'obligation de préciser l'origine ethnique dans le certificat de décès, et le programme *Community Champions* (champions communautaires, doté de 25 millions GBP) d'amélioration des stratégies de communication existantes dans les zones les plus à risque et de financement de la coopération avec les défenseurs communautaires des groupes affectés. Ce programme s'est poursuivi jusqu'en 2021, et les autorités disent continuer à déployer des stratégies de lutte contre les inégalités en tirant les leçons de la réponse à la pandémie.

232. Des données conduisent également à penser que les personnes appartenant à des minorités ethniques avaient moins souvent reçu les trois doses de vaccin à la fin du mois de juillet

[228] DLUHC, Levelling Up and Regeneration Bill, 9 juin 2022, https://bills.parliament.uk/bills/3155.
[229] Voir les rapports alternatifs de l'*Azook Community Interest Company*, p.6.
[230] Voir : https://www.bbc.com/news/uk-england-cornwall-61308076.
[231] Commentaire thématique de l'ACFC n° 2, paragraphe 27.
[232] Public Health England, *Beyond the Data : Understanding the impact of COVID-19 on BAME groups*, 2020. Voir également ONS, Updating ethnic contrasts in deaths involving the coronavirus (Covid-19) England, 2022.

2022 que le groupe des Britanniques blancs[233] ; les autorités sont intervenues au sein des communautés pour répondre aux inquiétudes concernant le vaccin, notamment par la communication ciblée en langues minoritaires[234]. La vaccination a en outre été offerte dans des lieux familiers aux personnes qui auraient pu hésiter à se faire vacciner. Le guide de l'isolement volontaire a été produit dans de nombreuses langues minoritaires dès le début des mesures de confinement en mars 2020[235]. Le gouvernement gallois a produit des ressources en gallois. Le gouvernement écossais a alloué des ressources spécifiques aux organisations communautaires pour stimuler l'acceptation de la vaccination.

233. Des interlocuteurs ont qualifié de préoccupante la situation sanitaire des personnes appartenant aux communautés tsiganes, roms et des *Travellers*. En Irlande du Nord, l'étude de 2010 *All-Ireland Traveller Health Study* (la santé des *Travellers* dans l'ensemble de l'Irlande) reste la seule à fournir des données de référence sur la santé des *Travellers* ; ses conclusions inquiétantes, comme l'espérance de vie bien inférieure au sein de ce groupe, n'ont pas commencé à déboucher sur des mesures de lutte. En Grande-Bretagne, il n'y a pas eu de collecte de données aussi complètes ; celles de l'étude *Race Disparity Audit* projettent une image superficielle fondée sur l'expérience des cabinets médicaux ; mais il y a des signes de taux élevés de suicides chez les hommes tsiganes et gens du voyage en particulier, ainsi qu'une fréquence supérieure des maladies chroniques[236]. Or l'absence de suivi des décès en fonction de l'ethnicité fait que les données à ce sujet sont dépassées. Des représentants de la minorité ont indiqué qu'il est impossible de s'identifier comme Rom dans les contrôles de diversité du NHS Angleterre (service national de santé pour l'Angleterre). Le gouvernement écossais a constaté le mauvais état de santé général des Tsiganes et *Travellers* en Écosse. Dans ce groupe, les femmes âgées sont trois fois plus susceptibles de déclarer une mauvaise santé générale que les autres femmes âgées, et près de la moitié des hommes se sont déclarés à des niveaux de mauvaise santé générale pires que dans les autres groupes ethniques. Les groupes d'âge les plus jeunes présentaient des taux de mauvaise santé supérieurs à ceux de tous les autres groupes ethniques. Les 16 à 34 ans, 35 à 49 ans et 50 à 64 ans étaient plus de deux fois plus fréquemment affectés par un problème de santé ou un handicap que l'ensemble des hommes de ces tranches d'âge[237].

234. Le Comité consultatif répète que les personnes appartenant à des minorités nationales rencontrent des difficultés particulières d'accès aux soins de santé, ce qui affecte leur participation à la vie socio-économique[238]. Des mesures positives doivent être prises pour assurer leur égale participation, comme le demande l'article 15 de la Convention-cadre. Le Comité consultatif rend donc hommage aux efforts qu'ont déployés les autorités pour diffuser l'information dans les langues des minorités et des migrants sur la vaccination comme sur les précautions sanitaires à prendre pendant la pandémie, s'agissant d'une mesure de santé publique essentielle. Il rend aussi hommage à la prompte collecte de données à laquelle a procédé PHE, qui a permis aux autorités britanniques de lutter efficacement, par des campagnes de vaccination et de sensibilisation ciblées, contre les inégalités révélées par les chiffres de mortalité. Des méthodes innovantes, comme l'implantation de centres de vaccination au sein des communautés, se sont clairement montrées efficaces en ouvrant aux personnes appartenant à des minorités un accès effectif aux soins.

235. La situation sanitaire que décrivent les personnes appartenant aux minorités tsiganes, roms et de *Travellers* est alarmante. Il est regrettable que peu ait été fait pour rassembler des données complètes et fiables sur leur situation sanitaire, et qu'il soit impossible de s'identifier comme Rom dans le NHS en Angleterre. Il convient d'y remédier, avec alignement sur les catégories du recensement. Une étude plus approfondie, comme celle d'Irlande du Nord, pourrait constituer une étape dans la lutte contre les inégalités de santé, pour autant qu'une stratégie de santé judicieuse et dotée de ressources suffisantes soit ensuite adoptée. Le Comité consultatif espère que la mention de l'origine ethnique sur les certificats de décès, pratiquée depuis la pandémie, mettra les autorités à même de mieux suivre l'état de santé et la situation des Tsiganes, des Roms et des *Travellers*, dans le plein respect du droit de libre identification.

236. Le Comité consultatif appelle les autorités à garantir l'accès effectif aux soins de santé et un niveau de vie sain aux personnes appartenant à des minorités nationales, en particulier les Tsiganes, les Roms et les *Travellers*. Il faudrait continuer à collecter des données en concertation avec eux, de sorte que puissent être

[233] 37 % de membres de la population noire caribéenne n'avaient pas été vaccinés en juillet 2022, contre 7,9 % dans la population britannique blanche. CHIME - Covid-19 Health Inequalities (phe.gov.uk).
[234] Voir le dépliant sur la vaccination produit en 29 langues : https://www.gov.uk/government/publications/covid-19-vaccination-guide-for-older-adults.
[235] https://www.gov.uk/government/publications/covid-19-stay-at-home-guidance.
[236] *Traveller Movement*, Mental Health and Suicide among GRT Communities, 2019.
[237] Informations reçues du gouvernement écossais, août 2022.
[238] Voir https://rm.coe.int/31e-reunion-du-acfc-commentaire-sur-la-participation-effective-des-per/16800bc7e9, Commentaire thématique de l'ACFC n°2, p.21.

définies, compte tenu de la dimension de genre, des mesures à long terme de lutte contre les inégalités de santé. Le Comité consultatif appelle les autorités d'Irlande du Nord à préparer des mesures adéquates en réponse à l'enquête sur la santé des *Travellers* dans l'ensemble de l'Irlande.

Coopérations bilatérales et multilatérales (articles 17 et 18)

237. Les autorités indiquent que les travaux du *British Irish Council* (conseil britannico-irlandais, BIC) favorisent la dissémination de bonnes pratiques de protection des langues minoritaires dans les îles britanniques. Le Comité consultatif prend acte de la position du gouvernement, à savoir que le Conseil de la Cornouailles ne peut pas être officiellement représenté au BIC car les Cornouailles ne sont pas une nation décentralisée ni une dépendance de la Couronne. Le Conseil de la Cornouailles a indiqué au Comité consultatif qu'il avait organisé le premier sommet national des minorités du Royaume-Uni, qui a rassemblé des représentants de toutes les îles britanniques, et qu'il maintient sa coopération avec le département du Finistère (Bretagne, France) sur les questions de langues minoritaires, mais avec moins de ressources humaines[239]. Le gouvernement écossais a informé le Comité consultatif de son programme de bourses mis sur pied avec le bureau des affaires gaéliques de Nouvelle-Écosse (Canada) pour resserrer les liens entre les communautés de locuteurs du gaélique écossais de cette province et d'Écosse[240].

238. Aucune information sur la coopération entre l'Irlande du Nord et la République d'Irlande n'a été communiquée. Le Comité consultatif n'en constate pas moins qu'elle s'est poursuivie en matière d'irlandais par le canal de *Foras na Gaelige*, notamment en ce qui concerne les manuels scolaires. Des représentants des Scots d'Ulster ont également évoqué des possibilités d'intensification de la collaboration dans l'île d'Irlande au sein du Conseil ministériel Nord-Sud et du BIC, ainsi que par le truchement de la diaspora[241].

239. Le Conseil de la Cornouailles a une fois encore regretté d'être représenté par le gouvernement britannique au sein du BIC ; le Comité d'experts de la Charte des langues partage ce regret, et a demandé au gouvernement britannique d'assouplir sa position[242]. Des organisations de défense de l'irlandais ont craint que les autorités du Royaume-Uni et d'Irlande du Nord ne tirent de la coopération transfrontalière avec la République d'Irlande une excuse pour ne pas investir davantage elles-mêmes dans des ressources en irlandais.

240. Que le Conseil de la Cornouailles puisse ou non être officiellement membre du BIC, le Comité consultatif juge que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour qu'il bénéficie pleinement des échanges auxquels donne lieu ce forum. Il rend hommage aux activités déployées par le Conseil de la Cornouailles pour organiser le sommet et favoriser les échanges de bonnes pratiques.

241. Le Comité consultatif demande aux autorités de continuer à promouvoir la coopération transfrontalière, y compris au sein du *British Irish Council*, et de faire preuve de souplesse en ce qui concerne la participation des collectivités locales de Cornouailles à cet organe, tout cela dans un esprit de bon voisinage, de relations amicales et de coopération entre États. Les autorités devraient en outre maintenir la coopération entre l'Irlande du Nord et la République d'Irlande sur la promotion de l'irlandais, notamment dans les médias et l'éducation.

[239] Conseil départemental du Finistère, Coopération Finistère-Cornwall, https://www.finistere.fr/A-votre-service/Economie-International/Europe-et-international/Cooperation-Finistere-Cornwall.
[240] *Comhairle na Gàidhlig*, le conseil gaélique de la Nouvelle-Écosse : https://www.gaelic.ca/.
[241] Rapport du groupe consultatif d'experts, p.21.
[242] Comité d'experts, Évaluation des recommandations pour action immédiate, paragraphe 19.

Le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales est un organe indépendant qui aide le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à évaluer l'adéquation des mesures prises par les Parties à la Convention-cadre pour donner effet aux principes qui y sont énoncés.

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 10 novembre 1994 et entrée en vigueur le 1er février 1998, énonce les principes que les États doivent respecter ainsi que les objectifs qu'ils doivent atteindre pour assurer la protection des minorités nationales.

Le présent avis formule l'évaluation à laquelle a procédé le Comité consultatif à l'issue de sa cinquième visite au Royaume-Uni.

www.coe.int/minorities

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation des droits de l'homme du continent.
Il comprend 46 États membres, dont tous les membres . de l'Union européenne.
Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité destiné à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit.
La Cour européenne des droits de l'homme supervise la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE