



Version provisoire

Doc. ...

4 décembre 2017

La protection et la promotion des langues régionales ou minoritaires en Europe

Rapport¹

Commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias

Rapporteuse : Mme Rózsa HOFFMANN, Hongrie, Groupe du Parti populaire européen

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire déclare que dans les démocraties européennes, l'usage des langues régionales et minoritaires est un pilier déterminant de l'identité personnelle et collective de tous les citoyens européens concernés. Elle déclare également que la diversité linguistique fait partie de l'héritage culturel européen commun. La protection et le soutien du développement de ces langues constituent donc une valeur fondamentale de l'Europe.

2. Encore une fois, l'Assemblée confirme que la protection des langues régionales ou minoritaires historiques de l'Europe, dont certaines risquent, au fil du temps, de disparaître, contribue à maintenir et à développer les traditions et la richesse culturelles de l'Europe. A cet égard, l'Assemblée rappelle sa Recommandation 1201 (1993), sa Recommandation 1492 (2001), sa Résolution 1770 (2010) ainsi que sa Résolution 1985 (2014) qui sont relatives aux droits des minorités nationales.

3. L'Assemblée constate que la langue constitue une valeur en soi qui fait partie en même temps des biens culturels. Par conséquent, il est fondamentalement important que l'utilisation de la langue assure la reproduction culturelle de la communauté, permette aux individus et à la communauté de participer à la vie politique et culturelle, et puisse ainsi s'intégrer dans les processus économiques et sociaux.

4. Ces objectifs font l'objet de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE 148), qui a joué un rôle unique dans la protection et le soutien des langues régionales ou minoritaires au cours des deux dernières décennies. L'Assemblée apprécie le travail que le Comité d'experts de la Charte a effectué au cours des deux dernières décennies dans cette visée.

5. C'est avec regret que l'Assemblée constate qu'à ce jour, sur les 47 États membres, seuls 25 États ont ratifié la Charte, et 8 l'ont signée, et que 14 États ne l'ont ni ratifiée, ni signée.

6. L'Assemblée exprime son inquiétude relative au fait que plusieurs États tardent à soumettre le rapport sur l'application de la Charte, certains États ayant même renoncé à tout un cycle de suivi, ce qui rend difficile le travail du Comité d'experts ou du Comité des Ministres lié à la protection et à la promotion du soutien des langues régionales ou minoritaires.

7. Compte tenu de ces considérations, l'Assemblée invite les États membres du Conseil de l'Europe à :

7.1. signer et/ou ratifier, s'ils ne l'ont pas encore fait, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et s'abstenir de tout acte qui pourrait aller à l'encontre des principes définis par la Charte, quelque soit leur statut au regard de celle-ci ;

¹ Renvoi en commission: Doc. 14278, Renvoi 4288 du 28 avril 2017.

² Projet de résolution adopté par la commission le 4 décembre 2017.

- 7.2. prendre les mesures nécessaires afin que le droit de l'usage des langues régionales ou minoritaires soit reconnu dans tous les aspects de la vie d'ensemble et lorsque cela est réalisable, les langues régionales ou minoritaires soient élevées au rang de seconde langue officielle du pays en question dans les régions où ces langues sont pratiquées traditionnellement, compte tenu des conditions spécifiques et des traditions historiques propres à chaque région des pays ;
 - 7.3. soumettre sans tarder le rapport étatique conforme prévu à l'article 15 de la Charte et participer d'une manière constructive au suivi effectué par le Comité d'experts ;
 - 7.4. ajuster les engagements par langues prévus par la Charte à la situation sociolinguistique des langues concernées ;
 - 7.5. appliquer une approche structurée pour la réalisation des engagements impliquant tous les niveaux des institutions, y compris les autorités régionales et locales, et donner une définition claire aux responsabilités et compétences d'exécution ;
 - 7.6. étudier et utiliser les meilleures pratiques des États.
8. L'Assemblée invite les États, conformément à leurs engagements dans la Charte
- 8.1. concernant l'enseignement :
 - 8.1.1. à se conformer aux paragraphes 10.4.2-10.4.5 de la Résolution 1985 (2014) ;
 - 8.1.2. à évaluer, si possible avant la scolarisation, quelle est la langue maternelle de l'enfant et à assurer l'éducation aussi bien de la langue minoritaire ou régionale que de la langue officielle par une méthodologie adéquate ;
 - 8.1.3. à assurer la possibilité d'étudier dans la langue régionale ou minoritaire pendant toute la formation, de l'éducation préscolaire jusqu'à l'école primaire et secondaire, la formation professionnelle et les études supérieures au moins aux élèves dont les familles le souhaitent ;
 - 8.1.4. à assurer que ceux qui parlent une langue minoritaire ou régionale comme leur langue maternelle puissent acquérir la langue officielle de façon suffisante, en intégrant les bonnes pratiques de l'enseignement des langues étrangères dans la méthodologie pédagogique d'enseignement des langues officielles ;
 - 8.1.5. à assurer aux personnes vivant en habitat dispersé une éducation convenable dans la langue en question ;
 - 8.1.6. à définir les seuils préférentiels dans le cas de l'apprentissage des langues régionales ou minoritaires, et les appliquer avec la souplesse nécessaire compte tenu des intérêts de la communauté ;
 - 8.1.7. à assurer les conditions que les jeunes des langues minoritaires ou régionales passent les examens de manière efficace ayant les mêmes chances que ceux de la majorité dans le système de l'enseignement scolaire public et supérieure ;
 - 8.1.8. à faire fonctionner des systèmes de formation de pédagogues engagés et financés d'une manière convenable, et à appliquer des incitations spécifiques pour que les élèves optent pour les langues régionales ou minoritaires en question ou pour les formations tenues dans ces langues ;
 - 8.1.9. à s'efforcer d'une manière proactive de rédiger des manuels conformes aux exigences des locuteurs des langues régionales ou minoritaires, et - si cela ne s'avère pas possible - à permettre aux locuteurs d'utiliser de manuels d'autre pays qui sont édités dans ces langues, en coopération avec les instances chargées de la réglementation en matière d'éducation dans les pays où les langues régionales ou minoritaires sont utilisées ;
 - 8.1.10. à veiller à ce que les réformes éducatives n'affectent pas l'enseignement dans les langues régionales ou minoritaires ou l'enseignement de ces langues d'une manière disproportionnellement désavantageuse ;

8.1.11. à permettre que les communautés parlant la langue régionale ou minoritaire puissent organiser l'enseignement dans cette langue selon leur propre compétence et dans leur propre système institutionnel, dans le cadre d'un système d'enseignement donné, comme cela existe déjà dans plusieurs pays d'Europe.

8.2. vis-à-vis des autorités administratives et des organismes du service public, Oà permettre l'utilisation de la langue, indépendamment du seuil linguistique, sur les territoires où les locuteurs sont traditionnellement présents et où il y a un intérêt pour l'utilisation de la langue, suivant les bonnes pratiques de beaucoup de pays, et dans ce cadre :

8.2.1. à assurer l'information des citoyens sur les possibilités d'utilisation de la langue et à promouvoir activement l'exercice réel de cette possibilité par les usagers ;

8.2.2. à assurer que les employés des administrations ou des services publics qui communiquent avec les usagers soient capables de fournir les informations et services dans les langues régionales ou minoritaires respectives ;

8.2.3. à promouvoir et encourager l'utilisation au niveau local et régional des langues régionales ou minoritaires ; dans cet objectif, qu'elles encouragent activement les municipalités à assurer l'utilisation de la langue en pratique ;

8.2.4. à veiller à ce que les noms de lieu et toutes les dénominations topographiques soient réellement inscrits dans leur forme correcte, y compris les panneaux d'entrée et de sortie d'agglomération, les autres panneaux de signalisation ainsi que tous les panneaux et inscriptions routiers qui servent de renseignement ;

8.2.5. à veiller à ce que les entreprises et organismes proposant des prestations de service public utilisent également la langue régionale ou minoritaire en question ; qu'ils fassent en sorte, même dans le cas de l'engagement le plus faible défini au paragraphe 3 de l'article 10 de la Charte, qu'un nombre suffisant de salariés parle la langue en question dans l'institution proposant la prestation, et que les informations nécessaires pour pouvoir bénéficier de la prestation soient aussi inscrites dans la langue en question ; dans le cas où aucune des solutions susvisées n'est possible, l'assistance d'un interprète devrait être offerte à l'utilisateur.

8.3. concernant les médias :

8.3.1. à promouvoir l'utilisation des langues régionales ou minoritaires par l'adoption de normes légales et règlementaires, ainsi que par des incitations appropriées dans leur politique médiatique ;

8.3.2. à s'abstenir de prescrire des mesures juridiques et politiques restrictives, comme par exemple des obligations d'inscription / de traduction, ainsi que des quotas obligatoires d'émissions dans de langue officielle etc. ;

8.3.3. à assurer un financement convenable ou des subventions aux organisations ou aux médias représentant les minorités pour promouvoir la qualité du contenu, afin qu'ils puissent attirer l'attention de la société majoritaire sur l'identité, la langue, l'histoire et la culture de la minorité ;

8.3.4. à permettre et à promouvoir la présence des médias de langue régionale ou minoritaire sur les interfaces en ligne.

8.4. concernant la culture :

8.4.1. à prendre en considération la proportion nationale et régionale des locuteurs et le nombre des communautés des langues régionales ou minoritaires lors de l'élaboration du chapitre culturel du budget, et en fonction des possibilités, qu'ils donnent en outre les moyens nécessaires au développement de la vie culturelle de la minorité en question ;

8.4.2. à assurer des places dans une proportion convenable aux représentants des langues régionales ou minoritaires dans les organismes nationaux et régionaux responsables de la réalisation des contenus culturels médiatiques ;

8.4.3. à prendre en considération, lors de l'élaboration des normes légales et autres prescriptions relatives aux subventions culturelles, l'intégrité des œuvres artistiques écrites dans la langue minoritaire, et à ne pas soumettre la publication à l'obligation de traduire l'œuvre dans la langue de l'État ;

8.4.4. à assurer la présence de personnel parlant la langue en question dans les institutions culturelles sur les territoires où les locuteurs des langues régionales ou minoritaires sont traditionnellement présents ;

8.4.5. à considérer les locuteurs des langues régionales ou minoritaires comme un élément d'enrichissement de la culture nationale, et dans cette mesure, les prendre en considération et les intégrer dans l'orientation de leur politique culturelle étrangère.

9. L'Assemblée invite les États à veiller à la compréhension mutuelle entre tous les groupes linguistiques au sein de chaque pays, pour affirmer la coopération et la cohabitation la plus large des communautés des États membres.

B. **Projet de recommandation**³

1. Conformément au principe européen « Unité en diversité », l'Assemblée parlementaire considère la protection et l'utilisation des langues minoritaires comme faisant partie intégrante du processus d'élargissement de la démocratie.
2. Rappelant la Résolution n° ... sur la promotion et la protection des langues régionales et minoritaires en Europe, l'Assemblée parlementaire considère comme important d'éveiller les consciences sur le fait que dans tous les pays, les personnes appartenant aux groupes linguistiques régionaux ou minoritaires sont des citoyens disposant des mêmes droits que les locuteurs de la langue majoritaire.
3. L'objectif à atteindre par les États membres du Conseil de l'Europe consiste à ce que les locuteurs des langues régionales ou minoritaires puissent librement utiliser leur langue maternelle dans leur communication individuelle ou sociale sans discrimination, et pour cela, qu'ils reçoivent tout le soutien nécessaire au cours de leur scolarisation de la part des organes officiels et des communautés locales.
4. Pour ce faire, l'Assemblée demande au Comité des Ministres :
 - 4.1. d'inciter chaque État membre à prendre les mesures nécessaires en vue de la ratification de la Charte, s'il ne l'a pas encore fait, ou dans le cas où il a déjà ratifié la Charte, d'assurer sa transposition dans la pratique et l'élargissement de ses engagements ;
 - 4.2. d'élaborer une procédure dans le cadre de laquelle il autorise le Comité d'experts à effectuer, après un avertissement préalable, la procédure de suivi dans le cas d'un État ayant un retard considérable concernant la soumission du rapport prévu à l'article 15 de la Charte ;
 - 4.3. de rendre compte à l'Assemblée parlementaire de la procédure de suivi relative à l'application de la Charte, en portant une attention particulière à l'exécution de l'obligation des États de faire un rapport, ainsi qu'aux résultats atteints ;
 - 4.4. de fonder un prix qui peut être obtenu un fois par an par concours pour les pays qui promeuvent activement l'utilisation des langues régionales et minoritaires, les conditions d'obtention et d'attribution du prix devant relever de la décision commune du Comité d'experts de la Charte et de l'Assemblée parlementaire ;
 - 4.5. de mettre en œuvre des solutions complémentaires pour l'application de la Charte, de convoquer des séminaires régionaux relatifs aux bonnes pratiques et aux obstacles à l'efficacité de l'utilisation, de promouvoir la coopération scientifique entre les ateliers de recherche nationaux, et de proposer la création de groupes de travail dans les parlements nationaux, spécialisés dans les questions relatives à la situation des langues régionales et minoritaires ;
 - 4.6. de coopérer avec les institutions et organismes compétents de l'Union Européenne, notamment la Direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement, Direction générale de l'éducation, de la jeunesse, du sport et de la culture ainsi que le Parlement Européen, au sujet de la protection et la promotion des langues régionales et minoritaire au sein de l'Union Européenne.

³ Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 4 décembre 2017.

C. Exposé des motifs par Mme Hoffmann, rapporteure

1. Introduction

1. Les expériences du passé ont démontré que dans le cas des communautés disposant de leurs propres caractéristiques linguistiques, ethniques et religieuses, l'exigence d'un traitement égal est nécessaire, mais par elle-même, loin d'être suffisante pour la protection des idéaux et des principes qui forment l'héritage européen commun. La communauté internationale a reconnu la nécessité de protéger et de soutenir la protection de l'identité des individus et des communautés, et par la suite, a été rédigée, dans le cadre du Conseil de l'Europe (ci-après désigné « CE »), la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (ci-après désignée « la Charte »), ainsi que la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales⁴ (ci-après la Convention), qui s'avèrent les traités internationaux les plus complexes à l'échelle internationale, et d'une importance cruciale pour l'identité minoritaire et juridiquement contraignants. C'est obligatoire mais pas exécutoire, ce qui n'est pas suffisant.

2. La disparition ou la perte d'usage des langues est un processus perceptible en Europe auquel les États de notre continent doivent s'opposer activement. La Charte sert cet objectif dans le cadre du CE. Conformément à la Recommandation n° 1201 (1993) de l'Assemblée parlementaire (ci-après désignée APCE), « La charte, qui devra être à la base de la législation dans nos États membres, pourra également guider bien d'autres États dans une matière difficile et délicate. »⁵ La Recommandation, considérée comme un point charnière dans l'activité de l'APCE, est particulièrement importante du point de vue de la langue, car elle a fixé la condition fondamentale selon laquelle « Toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit d'exprimer, de préserver et de développer en toute liberté son identité religieuse, ethnique, linguistique et/ou culturelle, sans être soumise contre sa volonté à aucune tentative d'assimilation. »⁶ L'utilisation de la langue est principalement une question culturelle liée également à l'éducation ; ce qui explique la transmission du rapport à la Commission de la Culture, de la Science, de l'Éducation et des Médias.

3. Les langues minoritaires ou régionales sont des facteurs incitatifs économiques de plus en plus importants (p. ex. autour de la frontière italo-slovène, franco-espagnole et ailleurs), ce qui rend, outre les aspects culturels, le sujet traité encore plus important.⁷

4. Le préambule de la Charte indique clairement : « la protection des langues régionales ou minoritaires historiques de l'Europe, dont certaines risquent, au fil du temps, de disparaître, contribue à maintenir et à développer les traditions et la richesse culturelles de l'Europe. » Effectivement, la diversité linguistique constitue un élément précieux du patrimoine culturel de l'Europe. Chaque langue représente des connaissances historiques, sociales et culturelles particulières, ainsi qu'une expérience humaine et une vision du monde uniques. Néanmoins, un grand nombre de langues parlées en Europe sont menacées d'extinction voire même en péril de disparition au cours de ce siècle à moins que des mesures soient prises afin d'inverser le processus de transfert linguistique entre ses locuteurs.

5. Si l'on s'en tient au cadre de la Charte, le rapport traite uniquement les langues régionales ou minoritaires historiques.

6. Selon les études scientifiques, le nombre des langues vivantes du monde est estimé à quatre ou cinq mille.⁸ En même temps, trois quarts des langues sont parlées par un nombre minime de locuteurs. Le nombre des langues parlées par plus de dix mille locuteurs dans le monde n'est qu'environ mille. À l'échelle mondiale, il n'existe plus que 138 langues dont le nombre des locuteurs est égal ou supérieur à un million.

7. En Europe, plus de 200 langues sont parlées, dont moins de la moitié disposent d'un statut linguistique officiel à l'échelle nationale ou régionale.⁹ Les langues parlées par des petites communautés et ne disposant pas de statut officiel sont plus exposées au danger de disparition, elles peuvent tomber en désuétude à une vitesse considérable, puis par manque d'utilisation, complètement disparaître.

⁴ Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, STE n° 157, 1^{er} février 1995.

⁵ Recommandation n° 1201 (1993) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relative au Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur les droits des minorités, point 2.

⁶ Article 3 de la Proposition de protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, faisant partie de la Recommandation, concernant les personnes appartenant à des minorités nationales.

⁷ Voir les conclusions de la conférence intitulée « *What is the role of regional or minority languages in the local economies of Europe* », tenue à Bruxelles, le 27 octobre 2016.

⁸ C. F. Voegelin and F. M. Voegelin: *Classification and Index of the World's Languages*, 1978.

⁹ http://www.nationsonline.org/oneworld/european_languages.htm.

8. Le phénomène est particulièrement inquiétant dans le cas des langues régionales ou minoritaires pour la protection desquelles la Charte a été réalisée. L'objectif de la Charte vise notamment à empêcher qu'une langue régionale ou minoritaire ne constitue un obstacle pour son locuteur de langue maternelle dans l'intégration efficace et active dans les différents domaines de la société. Cette situation concerne environ 47 millions de personnes en Europe.

9. En même temps, la langue n'est pas qu'un moyen de communication, mais constitue l'élément central de l'identité culturelle de l'individu et de la communauté, dont la préservation est également prescrite par les normes et règles juridiques européennes définissant les valeurs humaines fondamentales.¹⁰

10. Le droit à la dignité humaine, en sa qualité de « droit maternel » général assurant la protection de la personnalité et l'égalité, est la source de nombreux autres droits, dont le droit à l'identité de l'Homme. Et la langue est l'un des éléments essentiels de l'identité, tout particulièrement dans le cas des minorités nationales.

11. La même approche est soutenue par le Haut-Commissaire de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe aux Minorités qui affirme dans l'introduction de la Note explicative relative aux Recommandations d'Oslo concernant les droits linguistiques des minorités nationales que « de ce fait, le respect de la dignité d'une personne est intimement lié au respect de l'identité de cette personne, et par conséquent de la langue de cette personne. »¹¹

12. La langue est une valeur en soi qui fait également partie des biens culturels, et par conséquent, il est fondamentalement important que les droits linguistiques assurent la reproduction culturelle de la communauté, permettent à l'individu et à la communauté de participer à la vie politique et culturelle, ainsi que de s'intégrer dans les processus économiques et sociaux.

13. La même approche est reflétée par la conception de la Charte qui a visé la préservation et le développement de la richesse et des traditions culturelles de l'Europe dans l'objectif de protéger et promouvoir les idéaux et les principes formant l'héritage commun des États membres du CE.¹² Ainsi malgré le fait qu'elle ne protège pas directement les minorités linguistiques ou nationales mais les langues régionales et minoritaires, la Charte contribue aux objectifs mondiaux de protection internationale des minorités, ainsi qu'à la protection et la reproduction des communautés minoritaires en leur qualité de groupe spécifique.

1.1. Buts du rapport

14. L'objectif prioritaire du présent rapport consiste à diriger à nouveau l'attention défailante des États membres sur l'importance des langues régionales ou minoritaires et sur la nécessité de les soutenir. Il est également de démontrer la nécessité d'un suivi de l'exécution des engagements et de l'élargissement de ceux-ci.

15. En premier lieu, nous nous efforçons d'exposer les bonnes pratiques, mais nous allons également mettre en évidence quelques points problématiques.

1.2. Objet du rapport

16. Suite à l'adoption, la Charte a été ratifiée par 25 États membres du Conseil de l'Europe à la fin 2016. (Voir la liste dans l'Annexe 1 du document AS/Cult/Inf (2017) 08rev)

17. La mise en œuvre efficace de la Charte est contrôlée par la procédure de suivi relative aux pays ayant ratifié la Charte au cours de laquelle le Comité d'Experts constitué des experts indépendants (ci-après désigné « le Comité ») examine comment les États se sont conformés à leurs engagements. La procédure démarre par le rapport présenté par les États participants. Ces dernières années, il est devenu de plus en plus problématique que les États présentent leur rapport avec un retard toujours plus considérable - voire laissent passer un cycle complet de suivi de 3 ans.

¹⁰ Le site de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) énumère plus de quarante documents internationaux relatifs aux droits linguistiques (<http://www.unesco.org/most/ln2int.htm>).

¹¹ Premier paragraphe de la Note explicative relative aux Recommandations d'Oslo concernant les droits linguistiques des minorités nationales du Haut-Commissaire de l'OSCE (1^{er} février 1998).

¹² Voir Préambule de la Charte, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007c07e>

18. Pour prendre en compte ce problème, Fabritius Bernd et d'autres députés ont initié la réalisation d'un rapport (Doc. 13613) qui analyse la situation des langues régionales et minoritaires dans les États de l'Europe centrale et orientale, pays accumulant du retard. Dans cette partie de l'Europe, la situation des locuteurs de langues minoritaires et régionales est définie d'une manière sensible d'un point de vue historique, étant donné que des millions de personnes appartenant à la minorité traditionnelle « sont devenues minorité à la suite de la modification des frontières, tout en vivant depuis des siècles sur un territoire donné... Par exemple la nation hongroise vit depuis presque cent ans dans sept pays... (Dans la région des Basses-Carpates, pendant cette période, les habitants ont eu la citoyenneté austro-hongroise, hongroise, tchécoslovaque, slovaque, soviétique, de nouveau hongroise, puis ukrainienne.) »¹³.

19. Depuis la présentation de l'initiative, plusieurs États ont rempli leur obligation de remise de rapport, mais le problème signalé n'a pas cessé d'exister (Voir la liste dans l'Annexe 2 du document AS/Cult/Inf (2017) 08rev) Le sujet de l'utilisation des langues régionales et minoritaires concerne et occupe tous les pays du Conseil de l'Europe (pour la liste des langues régionales et minoritaires présentes dans les pays, voir Annexe 3 du document AS/Cult/Inf (2017) 08rev), donc il n'était pas approprié de réduire cette analyse à l'Europe centrale et orientale.

20. Ceci d'autant plus que ce dernier terme n'est pas défini de manière exacte. L'appartenance géographique de certains pays fait encore l'objet de débats, et peut dans certains cas se substituer à leur appartenance politique. De plus, sur les 26 pays considérés comme appartenant géographiquement à l'Europe centrale et orientale (pour la liste, voir Annexe 4 du document AS/Cult/Inf (2017) 08rev), certains ont ratifié la Charte, et d'autres non. Cette situation est la même pour tous les pays européens.

21. Cette remarque me permet d'élargir, suite à l'approbation de la Commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias de l'APCE en avril 2016, le champ d'analyse du rapport à tous les États membres du Conseil de l'Europe, qu'ils aient ratifié la Charte ou non. En même temps, l'accent de l'analyse est toujours mis sur les États de l'Europe centrale et orientale, au cours de laquelle je me concentre sur l'utilisation effective de la langue dans l'enseignement, la culture, les médias, l'administration publique et auprès des organismes du service public et les différents domaines d'interaction entre les personnes.

1.3. Sources et méthodes

22. En restant dans le cadre de la Charte, j'analyse la situation des langues régionales ou minoritaires qui sont traditionnellement utilisées et présentes depuis au moins cent ans sur le territoire du pays.

23. Conformément à la Charte, la notion de « langue régionale ou minoritaire » n'inclut pas les langues des migrants. En même temps, il est important de noter que dans le cas où une langue peut être intégrée dans le champ d'application de la Charte à cause de sa présence traditionnelle dans l'État, les droits définis ne reviennent pas qu'aux personnes appartenant à la minorité nationale, mais aussi à toutes les personnes utilisant la langue en question, qu'elles utilisent cette langue comme langue maternelle, première langue, deuxième langue ou langue étrangère.

24. Dans la préparation du rapport, j'ai employé les méthodes suivantes, et me suis référé aux sources suivantes :

- l'analyse et la comparaison des rapports nationaux et de l'avis du Comité ;
- l'analyse des réponses aux questionnaires adressés par le Secrétariat aux États membres ainsi qu'aux organisations non gouvernementales (Voir la liste des Annexes 5 et 6 du document AS/Cult/Inf (2017) 08rev) ;
- le Rapport d'expert préparé par Prof. Dr. Stefan Oeter, vice-président du Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, débattu au sein de la Commission de la Culture, de la Science, de l'Éducation et des Médias, à Paris, le 9 décembre 2016 (Voir l'Annexe 7 du document AS/Cult/Inf (2017) 08rev) ;
- des entretiens avec les députés du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, les représentants et experts du monde scientifique, ainsi que les organisations non gouvernementales ;
- des observations tirées de la visite de deux pays choisis (Lettonie, Italie, voir les Annexes 8 et 9 du document AS/Cult/Inf (2017) 08rev) ;
- des informations reçues des organisations non gouvernementales européens ; l'analyse de la littérature scientifique relative au sujet en question.

¹³ Voir le Préface du rapport de Ferenc Kalmár, intitulé « La situation et les droits des minorités nationales traditionnelles en Europe », publié en 2016 en trois langues.

http://bgazrt.hu/dbfiles/blog_files/3/0000014013/169x240%20kisebbsgek%20helyzete%20nyomdai.pdf

25. Compte tenu de la longueur considérable, parfois de plus de cent pages, des rapports du Comité d'experts sur l'application de la Charte de langue dans les États, je me suis appuyée en général sur les rapports du dernier cycle de suivi. Dans le présent rapport, j'attire l'attention sur les bonnes pratiques ainsi que sur les carences et les difficultés que je considère comme les plus caractéristiques et les plus pertinents.

2. Enseignement

2.1. De l'utilisation de la langue en général

26. L'environnement créé par l'enseignement de la langue maternelle ou dans cette langue joue un rôle considérable dans l'augmentation de la capacité de reproduction de la communauté parlant une langue régionale ou minoritaire. Le fait que la langue utilisée à l'école présente un rapport direct avec l'identité, le lien à la langue maternelle et par conséquent la conservation de la langue peut être considéré comme un axiome. Le soutien d'un rapport positif à la langue maternelle est surtout important dans le cas d'une communauté où la langue constitue un élément central de l'identité. Je me réfère à la Recommandation 1740 (2006) de l'APCE selon laquelle « des formes d'enseignement fondées sur la langue maternelle augmentent significativement les chances de réussite scolaire, voire donnent de meilleurs résultats ».

2.2. Engagements par niveaux éducatifs

27. Les engagements fixés dans l'article 8 de la Charte sont les éléments les plus importants de la liste si l'on souhaite assurer la survie des langues régionales et minoritaires.¹⁴ D'après les observations de Prof. Stefan Oeter, vice-président du Comité d'experts, les autres mesures prescrites dans la Charte n'ont de sens que si l'État s'avère prêt à protéger la transmission de la langue d'une génération à l'autre par la mise en œuvre de mécanismes solides de protection et de promotion de la langue dans les établissements éducatifs.¹⁵ Si l'on considère l'enseignement comme l'un des moyens de soutien de la langue, il faut garantir la possibilité d'apprentissage dans la langue maternelle pendant tout le cycle éducatif, non seulement à l'école maternelle et/ou primaire.

28. La Charte, qui couvre l'intégralité des niveaux d'enseignement, est basée également sur ce principe : elle contient des dispositions d'une intensité différente pour l'enseignement préscolaire, pour l'enseignement primaire, secondaire, pour l'enseignement technique et professionnel, ainsi que pour l'enseignement universitaire et supérieur. Nous devons différencier trois procédures : a) quand la langue régionale ou minoritaire est entièrement la langue de l'enseignant ; b) quand elle est partiellement la langue de l'enseignant ; c) quand la langue en question ne constitue qu'une matière dans le cadre de l'enseignement des langues. La Charte complète les trois possibilités par une quatrième selon laquelle les susdites options dépendent de la demande des parents ainsi que du nombre « suffisant » des élèves. Il est à remarquer que du point de vue des objectifs fixés par la Charte, la situation la plus avantageuse est celle dans laquelle les États choisissent le plus fort engagement, mais le choix doit être adapté à la situation sociolinguistique objective de la langue en question, comme l'indique le Professeur Oeter. Dans le cas où la langue régionale ou minoritaire en question est la première langue d'une partie considérable de la population, les enfants doivent apprendre à lire et à écrire dans cette langue.

29. D'après les réponses au questionnaire données par les organismes représentant les minorités nationales données, l'enseignement dans la langue maternelle est un problème à résoudre en Grèce dans le cas de la langue macédonienne¹⁶, et en Italie, il n'existe pas de politique linguistique centralisée qui réglerait la question de l'utilisation de la langue dans l'enseignement formel.¹⁷ En outre, les élèves doivent également acquérir, dans le cadre de l'enseignement scolaire, des compétences dans la langue de la majorité. Néanmoins, je suis d'avis que la langue de la majorité ne doit pas leur être apprise en tant que langue maternelle, comme c'est le cas en Ukraine et en Serbie, mais selon une méthodologie d'apprentissage adaptée aux langues de l'environnement ou aux langues étrangères, élaborée spécialement pour eux. Cependant, je salue les efforts faits par la Serbie pour ajuster l'enseignement de la langue nationale aux besoins particuliers des élèves non-serbophones.¹⁸ Dans le cas où la situation sociolinguistique de la langue en question est fragile, faible et menacée, il est efficace d'utiliser cette langue comme langue principale et

¹⁴ Stefan Oeter: The European Charter for Regional or Minority Languages, in: Mechanisms for implementation of minority rights, European Centre for Minority Issues, Council of Europe, 2004. page 144.

¹⁵ Idem.

¹⁶ Voir Annexe 6 du document AS/Cult/Inf (2017) 08rev, paragraphe 10.

¹⁷ Idem, paragraphe 14.

¹⁸ Conférence « Langue maternelle contre langue nationale », 7 mai 2017, Parlement européen, Bruxelles.

déterminante de l'enseignement dès l'école maternelle et l'enseignement préscolaire afin que les élèves acquièrent un savoir qui leur assure un bilinguisme fonctionnel.¹⁹

30. La diminution du nombre et /ou des capacités linguistiques des élèves n'est pas forcément un phénomène irréversible. Le Comité d'experts est d'avis qu'une attitude proactive pourrait contribuer à ce que la langue en question ne soit pas uniquement enseignée sous forme de matière, mais qu'elle devienne, avec le temps, la langue de l'enseignement.²⁰ Le programme « *2plus* » appliqué dans le cas du haut sorabe en Allemagne est un bon exemple qui a abouti à l'amélioration des résultats des élèves dans leur savoir linguistique et leur rapport à la langue.²¹

31. Relativement peu d'États ont pris de forts engagements au regard de l'enseignement supérieur. Néanmoins, il est important, du point de vue du développement des langues régionales et minoritaires, que des spécialistes connaissant la terminologie spécialisée dans tous les domaines de la vie soient présents surtout dans les régions où les locuteurs d'une langue concernée vivent en grand nombre et en un seul bloc. Les établissements d'enseignement supérieur assurant l'éducation en langue suédoise en Finlande en sont un bon exemple, la loi sur l'enseignement supérieur prescrivant de garantir la formation de spécialistes parlant le suédois dans les différents domaines des sciences et des arts.²² De même, dans le cas du catalan, l'Espagne ne se contente pas de se conformer au plus fort engagement en Catalogne, mais également sur les îles Baléares par exemple, où le castillan et le catalan sont toutes les deux des langues officielles.²³ A l'inverse, l'Université de Médecine et de Pharmacologie de Târgu Mureş, en Roumanie, refuse d'organiser la formation en langue hongroise malgré les dispositions claires de la loi.²⁴

2.3. Seuils éducatifs

32. Souvent, les États lient la possibilité du lancement d'une classe à des seuils linguistiques, en fonction des ressources matérielles humaines disponibles, ce qui est également le cas pour l'utilisation de la langue dans l'administration publique.²⁵ À ce propos, il est important de souligner que, s'agissant des engagements décrits au paragraphe 1 de l'article 8²⁶ relatif aux engagements plus élevés, il n'est pas nécessaire que les parents ou les élèves fassent connaître leur souhait au préalable. Dans certains cas, la fixation de seuils linguistiques trop élevés relatifs aux langues régionales ou minoritaires constitue un problème supplémentaire. Dans ces cas, il est conseillé d'établir des seuils préférentiels. Comme l'indique le professeur Oeter, le nombre des locuteurs justifiant l'enseignement dans la langue en question doit être traité d'une manière flexible. De plus, l'État doit assurer l'enseignement adéquat dans la langue en question non seulement à ceux qui vivent sur un territoire homogène, mais aussi pour les personnes vivant en habitat dispersé, surtout dans le cas où il a pris un engagement plus fort.²⁷

2.4. Formation des professeurs et manuels

33. La forme éducative choisie est considérablement limitée par l'engagement fixé dans le point 1 h de l'article 8 qui est l'un des problèmes centraux pour pratiquement chaque État-Partie, selon lequel les États s'engagent à assurer aux enseignants la formation de base et continue nécessaire pour la réalisation des engagements pris pour tous les niveaux de l'enseignement (points a à g). Des lacunes peuvent apparaître surtout dans l'enseignement des matières spécialisées. Conformément aux rapports du Comité d'experts, des problèmes liés à ce sujet se présentent dans une grande majorité des États-Parties. D'après les réponses au questionnaire données par les organismes représentant les minorités nationales, en Albanie,

¹⁹ À titre de bonne pratique, voir le programme d'enseignement préscolaire organisé par le Conseil d'Éducation Sami, rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Suède ECRML (2015) 1, paragraphe 133.

²⁰ Voir p. ex. le rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Hongrie ECRML (2013) 6, paragraphe 193.

²¹ En même temps, selon les représentants des locuteurs, des règles d'application plus claires et dépourvues d'ambiguïté seraient nécessaires, voir le rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Allemagne ECRML (2014) 6, paragraphe 107.

²² Voir p. ex. le rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Finlande ECRML (2012) 1, paragraphe 132.

²³ Rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Slovaquie ECRML (2016) 1, paragraphes 194-196, 443-447.

²⁴ Voir les paragraphes 52-68 du rapport alternatif sur l'application de la Charte des langues en Roumanie ; accessible sur :

http://rmdsz.ro/uploads/fileok/dok/Arnyekjelentes_Regionalis_Kisebbségi_Nyelvek_Europai_Kartaja_RMDSZ.pdf.

²⁵ Voir p. ex. le rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Roumanie ECRML (2012) 3, paragraphe 39, en Autriche ECRML (2012) 7, paragraphe 168, en Hongrie ECRML (2013) 6, paragraphe 68, en Pologne ECRML (2015) 7, Paragraphes 85-87.

²⁶ Article 8. points 1 ai, a ii, bi, b ii, iii, ci, c ii, iii, di, ii, iii.

²⁷ Rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Roumanie ECRML (2012) 3, page 159, point G.

par exemple, la formation des professeurs n'existe pas en langue macédonienne.²⁸ En règle générale, les professeurs enseignant les matières spécialisées sont formés dans la langue de la majorité, et plus tard, ils doivent faire appel, en qualité de locuteur de la langue régionale ou minoritaire en question, à leurs propres compétences linguistique afin d'acquérir les compétences éducatives nécessaires pour l'enseignement dans leur propre langue. C'est pourquoi il s'avère essentiel que les États organisent des systèmes de formation de professeurs engagés et financés d'une manière convenable, et qu'ils appliquent des incitations pour encourager les élèves à opter pour les langues régionales ou minoritaires en question ou pour les formations offertes dans ces langues.

34. L'enseignement de la langue régionale ou minoritaire et l'enseignement dans cette langue est souvent entravé par le manque de manuels convenables. À défaut de manuels convenables, les professeurs sont souvent obligés de préparer leur propre matériel, ce qui demande beaucoup de temps et d'efforts. Les États ne consacrent pas de moyens financiers suffisants pour la rédaction et l'édition des manuels, et en même temps, les manuels des pays d'origine ne sont souvent pas conformes aux programmes éducatifs de l'État en question. C'est pourquoi les États doivent s'efforcer d'une manière proactive de rédiger des manuels conformes aux exigences des locuteurs des langues régionales ou minoritaires, et - si cela ne s'avère pas possible - à permettre aux locuteurs d'apprendre les connaissances nécessaires à partir des manuels utilisés dans le pays d'origine. En République tchèque, les écoles enseignant en langue polonaise utilisent des manuels importés du pays d'origine,²⁹ tandis qu'au Monténégro, l'enseignement en langue albanaise utilise des manuels issus d'Albanie.³⁰ Néanmoins, certains exemples montrent que l'État ne permet pas l'utilisation des manuels utilisés par les spécialistes de la minorité nationale. D'après le rapport du Comité d'experts, c'est le cas par exemple en Slovaquie où même dans les écoles hongroises, il est interdit d'utiliser leur propre manuel, les élèves ne peuvent étudier que dans des manuels slovaques traduits en hongrois.³¹

35. À cet égard, il est important de prendre conscience du fait que dans l'objectif de la promotion de la compréhension mutuelle, non seulement les élèves apprenant dans une langue régionale ou minoritaire doivent acquérir des connaissances sur la nationalité majoritaire, mais les élèves apprenant dans la langue de l'État doivent également connaître de plus près l'histoire et la culture spécifique des minorités nationales vivant dans le pays.

2.5. Impact des réformes éducatives et questions institutionnelles

36. Le dernier rapport de l'Assemblée parlementaire relatif aux droits des minorités nationales³² constate que la crise économique et financière a impacté les minorités nationales traditionnelles d'une manière particulièrement défavorable.³³ D'après le rapport du Comité d'experts, les réformes éducatives sont rarement favorables à l'enseignement dans les langues régionales ou minoritaires ou à l'enseignement de ces langues. La diminution des subventions budgétaires et des allocations entraînent en général la fermeture des écoles ou des sections, par exemple dans le cas de la « rationalisation scolaire » en Slovaquie.³⁴ Dans certains cas, il existe simultanément un impact positif (par exemple l'augmentation des subventions) et négatif (le changement de l'activité scolaire),³⁵ et on peut aussi trouver des exemples expressément positifs (assurance d'une subvention pour le fonctionnement des écoles à faible effectif, comme par exemple en Pologne,³⁶ en Hongrie³⁷ etc.). L'État doit rendre accessible l'enseignement dans la langue maternelle dans les communes à faible population situées loin du centre, ainsi que sur les territoires où les locuteurs de la langue vivent en habitat dispersé.

37. Dans son rapport d'expert, Professeur Oeter estime également que les écoles enseignant dans la langue régionale ou minoritaire ou enseignant cette langue ne peuvent pas être traitées, au cours des éventuelles réformes, comme une question secondaire qui serait loin des priorités de la société majoritaire. Au-delà des effets des réformes, je pense qu'il est essentiel que les autorités étatiques n'empêchent pas le fonctionnement des institutions enseignant dans la langue régionale ou minoritaire. A la conférence tenue au Parlement européen, le représentant des Hongrois de Transylvanie³⁸ a souligné le fait que les autorités

²⁸ Voir Annexe 6 du document AS/Cult/Inf (2017) 08rev, paragraphe 12.

²⁹ Rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte en République tchèque ECRML (2015) 6, paragraphe 122.

³⁰ Rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte au Monténégro ECRML (2015) 3, paragraphe 59.

³¹ Rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Slovaquie ECRML (2016) 2, paragraphes 92-93.

³² Rapport intitulé « La situation et les droits des minorités nationales traditionnelles en Europe » (Doc. 13445, 24 mars 2014).

³³ Idem, paragraphe 75.

³⁴ Rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Slovaquie ECRML (2016) 2, paragraphe 81.

³⁵ Rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte au Danemark ECRML (2014) 9, paragraphes 49-50.

³⁶ Rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Pologne ECRML (2015) 7, paragraphe 81.

³⁷ Rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Hongrie ECRML (2016) 6, paragraphes 619-623.

³⁸ Conférence « Langue maternelle contre langue nationale », 7 mai 2017, Parlement européen, Bruxelles.

roumaines n'ont pas autorisé l'instauration des classes de début de cycle au lycée catholique romain de Târgu Mureş. Par cette décision ils restreignent, sinon suppriment, l'enseignement dans la langue maternelle des élèves qui ne peuvent continuer leurs études au lycée théologique choisi par eux à compter de l'année scolaire suivante. A la rentrée 2016-2017 la situation de l'école était encore incertaine, les élèves ont commencé leurs études dans différents établissements scolaires. Début septembre 2017, l'entretien entre le Président de la Chambre des députés roumaine et le Premier Ministre de la Hongrie a semblé être une évolution encourageante, avec la promesse que le législateur roumain trouvera une solution à la situation du lycée romano-catholique de Târgu Mureş. J'estime nécessaire qu'après la finalisation de ce rapport et l'adoption de nos recommandations, le Conseil de l'Europe et une plus large opinion publique internationale surveillent constamment ce problème, notamment pour vérifier si la solution promise peut garantir à long terme le fonctionnement efficace de cette école.

38. Un système dans lequel l'organisation et l'ajustement de l'enseignement seraient confiés aux groupes minoritaires pourrait constituer une solution. Comme exemple de bonne pratique, on peut prendre l'école danoise dans le Land Schleswig-Holstein. Je souhaite ajouter qu'on peut même trouver de bonnes pratiques similaires en Europe Centrale également. En Serbie, en Hongrie, en Croatie et en Slovénie, les communautés minoritaires disposent de leur propre municipalité minoritaire qui ont des compétences considérables, par exemple le droit de créer un organisme, même dans le domaine de l'enseignement. En Serbie, les minorités nationales exercent ensemble leurs droits par leur propre conseil national dans le domaine de l'enseignement, de la culture, de l'information et de l'utilisation de la langue dans l'administration. Les autorités nationales, régionales et locales ont l'obligation de consulter le conseil lors d'une prise de décision liée aux domaines mentionnés.³⁹ Conformément au rapport du Comité d'experts, le système des municipalités minoritaires en Hongrie a, d'une manière générale, un impact favorable et bénéfique à la protection et la promotion des langues minoritaires.⁴⁰ Dans ses réponses envoyées au questionnaire, le Conseil National Serbe mentionne les bonnes pratiques appliquées dans le domaine de l'enseignement informel (ateliers, université d'été).⁴¹ Du point de vue de l'enseignement, je considère que les régions disposant d'une autonomie définie sont dans la situation la plus favorable.

39. Enfin il convient de mentionner un nouvel événement qui est arrivé vers la fin de mon travail, notamment parce qu'il souligne pourquoi il est nécessaire que les organes du Conseil de l'Europe surveillent la situation des langues régionales ou minoritaires dans les Etats membres. Début septembre 2017, après l'adoption des rapports d'experts sur le résultat du monitoring de la Charte et de la Convention-cadre en Ukraine, le Conseil Suprême d'Ukraine a adopté une nouvelle réforme de l'éducation qui limite l'enseignement dans les langues minoritaires ou régionales aux quatre premières classes de l'école primaire. Ensuite, l'éducation dans la langue officielle devient obligatoire et la loi ne permettra que des exceptions fortement limitées à l'enseignement des langues des communautés vivant en Ukraine. Comme une analyse plus détaillée des questions de droit de la nouvelle loi dépasse le cadre du présent rapport, je voudrais me référer uniquement aux plus importants facteurs.

40. Cette question a déjà été traitée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) qui déclare dans sa Résolution 2189 (2017)⁴² que « la nouvelle loi entraîne une réduction trop forte des droits jusque-là reconnus aux «minorités nationales» pour ce qui est de l'instruction dans leur propre langue. Ces minorités nationales, qui avaient auparavant le droit de disposer d'établissements scolaires monolingues et de programmes complets dispensés dans leur propre langue, se retrouvent maintenant dans une situation où l'instruction dans leur langue ne peut être assurée (conjointement à l'instruction en ukrainien) que jusqu'à la fin du cycle primaire. Selon l'Assemblée, cela ne sert pas le «vivre ensemble» ».

41. Les organes d'experts de la Charte des langues et de la Convention-cadre ont plaidé, d'une manière générale, et même explicite au cours du monitoring en Ukraine, pour le renforcement et non pas pour l'affaiblissement de l'éducation dans les langues minoritaires. Le Comité des Ministres, lors du premier monitoring en Ukraine avait demandé instamment dans sa première recommandation « de mettre en place, en étroite concertation et coopération avec les représentants des locuteurs de langues minoritaires, une politique structurée d'enseignement des langues régionales ou minoritaires et de garantir le droit des locuteurs de langues minoritaires à être instruits dans leur langue, tout en préservant les résultats déjà obtenus et les bonnes pratiques existantes dans ce domaine.

42. Je tiens à souligner que la nouvelle loi ukrainienne sur l'éducation traite essentiellement la langue des minorités nationales comme une langue étrangère. Cette loi rend obligatoire la langue officielle au cours de

³⁹ Rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Serbie ECRML (2016) 1, paragraphe 95.

⁴⁰ Rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Hongrie ECRML (2013) 6, point A, page 128.

⁴¹ Annexe 6 du document AS/Cult/Inf (2017) 08rev.

⁴² Voir <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?fileid=24218&lang=FR&search=MjE4OQ==>.

l'enseignement et seules certaines matières peuvent être potentiellement étudiées dans les langues officielles de l'UE à partir de la cinquième classe, selon des conditions encore incertaines, non élucidées. C'est une différence conceptuelle fondamentale : l'enseignement en langues allemande, polonaise, hongroise, roumaine, bulgare, slovaque ou grecque ne se justifie pas par leur caractère européen, mais par leur statut de langues maternelles des minorités vivant en Ukraine. Les engagements assumés par un pays en ratifiant la Charte des langues et la Convention-cadre, ne peuvent être substitués par l'enseignement des langues officielles de l'UE, à certains niveaux ou dans des conditions supplémentaires. En effet cette solution ne prend pas en compte les langues minoritaires qui ne sont pas langues officielles dans l'UE. Je suis convaincue qu'en adoptant la nouvelle loi, le pays ne respecte plus ses engagements internationaux et les normes du Conseil de l'Europe.

3. Utilisation de la langue dans l'administration publique

43. L'article 10 de la Charte prévoit trois catégories pour l'utilisation de la langue :

- le cas des organes de l'administration publique de l'État (il est important de remarquer que la disposition concerne les administrations locales et les agences locales indépendamment du siège de l'organe en question, même dans le cas où l'autorité ou son agence se trouve hors du territoire linguistique en question⁴³),
- le cas des autorités régionales ou locales, ainsi que
- le cas des institutions offrant un service public.

44. Selon le commentaire de la Charte, l'article a un double objectif : il est censé résoudre les problèmes de communication dans les cas où le citoyen ne parle pas la langue de la majorité avec une aisance suffisante, et il exprime l'importance et le rôle de la langue régionale ou minoritaire tout en reconnaissant son utilisation dans les relations entre les citoyens et l'administration publique.⁴⁴ Ce dernier point est particulièrement important car la majorité des locuteurs de langues régionales ou minoritaires parle la langue officielle, majoritaire du pays avec une aisance suffisante, ainsi l'assurance de leurs droits linguistiques n'est pas forcément ou exclusivement une nécessité pratique, mais elle permet que ces locuteurs puissent communiquer avec les autorités administratives dans leur langue maternelle, ce qui est également la condition pour exercer leurs droits et obligations de citoyen. Dans la Charte des langues, les États s'engagent donc à assurer l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans le domaine de l'administration publique et des services publics indépendamment du niveau de connaissance de la langue majoritaire par les locuteurs de la langue en question.

45. En même temps, les États ne doivent pas assurer l'utilisation de la langue dans tous les cas et dans toutes les conditions, mais uniquement dans le cas où « *le nombre des utilisateurs des langues régionales ou minoritaires* » justifie les mesures définies par la convention, ce qui est raisonnable. Pour définir ce nombre, il est impossible de trouver une solution universelle, applicable à toutes les situations, mais quelques solutions déjà expérimentées peuvent être présentées. L'une des solutions les plus répandues est l'application du seuil linguistique.

3.1. Seuil linguistique

46. Le seuil linguistique n'est pas une solution exclusive mais, surtout en Europe centrale et orientale, il s'avère une solution générale pour définir les territoires où l'État assure l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans l'administration publique. Le seuil linguistique désigne la proportion de la population totale d'un territoire nécessaire pour l'utilisation de la langue dans l'administration publique.⁴⁵ Les États ont fixé des seuils différents : par exemple un tiers de la population (Croatie),⁴⁶ 20 % (Pologne, Roumanie, Slovaquie),⁴⁷ 15% (Serbie),⁴⁸ 10% (Ukraine, République tchèque)⁴⁹. Dans de nombreux cas, le Comité s'est exprimé sur les problèmes liés aux seuils. Selon ses orientations désormais claires, les seuils situés au-

⁴³ Rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Allemagne ECRML (2014) 6, paragraphe 134.

⁴⁴ Jean-Marie Woehrling: The European Charter for Regional or Minority Languages – A critical commentary, Council of Europe, 2006. page 178.

⁴⁵ Des seuils similaires sont appliqués par exemple dans le domaine de l'enseignement.

⁴⁶ Voir par ex. le rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Croatie ECRML (2015) 2, paragraphes 23-28.

⁴⁷ Voir p. ex. le rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Pologne ECRML (2015) 7, paragraphe 91 (mais le rapport mentionne qu'on prévoit un abaissement du seuil à 10 %), en Roumanie ECRML (2012) 3, paragraphes 30-37, en Slovaquie ECRML (2016) 2, paragraphes 26-33.

⁴⁸ Voir p. ex. le rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Serbie ECRML (2016) 1, paragraphe 3, en Slovaquie ECRML (2016) 2, paragraphes 26-33.

⁴⁹ Voir p. ex. le rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Ukraine ECRML (2014) 3, paragraphes 16-19, en République tchèque ECRML (2015) 6, paragraphe 156.

dessus de 20% sont trop élevés du point de vue de l'assurance de l'utilisation de la langue,⁵⁰ tandis que la solution de 10% peut être acceptée, si elle n'est pas soumise à une demande spécifique ou à la collecte de signatures.⁵¹ Dans le cas où l'État reconnaît une langue minoritaire comme langue officielle indépendamment du taux de population des locuteurs sur un territoire défini et traditionnellement habité par des locuteurs de la langue minoritaire, comme c'est le cas par exemple en Slovaquie⁵², on peut parler d'une solution favorable, mais même dans ce cas, des lacunes peuvent apparaître lors de la mise en œuvre.⁵³

47. Je suis d'avis que la question du seuil linguistique doit connaître une approche positive, ainsi en premier lieu, son objectif consiste à ce que l'État définisse, conjointement avec les minorités nationales, les domaines dans lesquels il assure l'utilisation des langues régionales ou minoritaires. Le seuil linguistique ne peut pas servir de justification dans le cas où l'État n'assure pas l'utilisation d'une langue sur le territoire donné. Ceci est particulièrement important dans les cas où les résultats du dernier recensement montrent que le nombre des locuteurs d'une langue est descendu au-dessous de la valeur du seuil linguistique. Selon le sondage de l'Institut d'étude des problèmes des minorités nationales de Cluj-Napoca, inclus dans l'annexe du rapport du Comité d'experts, le taux des communautés minoritaires est descendu au-dessous du seuil de 20 % dans quasi 29 unités administratives selon les premières données du recensement de 2011.⁵⁴

48. Je considère comme particulièrement importante la recommandation du Comité d'experts dans laquelle il invite les États, à permettre l'utilisation de la langue, indépendamment du seuil linguistique, sur les territoires où les locuteurs sont traditionnellement présents et où il y a un intérêt pour l'utilisation de la langue.⁵⁵ Ceci est surtout significatif dans les cas où les autorités locales ont la possibilité d'afficher des inscriptions bilingues ou multilingues, indépendamment du seuil linguistique. L'inscription et l'affichage des autres dénominations est une mesure relativement simple renforçant la notoriété de ces langues, ce qui peut avoir des impacts positifs considérables sur le prestige de la langue régionale ou minoritaire et sur la conscience publique.⁵⁶

3.2. Organismes administratifs de l'État

49. Le paragraphe a) de l'article 10 prévoit des obligations d'une intensité décroissante, de la plus forte à la plus faible. Selon le point i), qui représente l'obligation la plus élevée, la langue doit être utilisée dans le travail quotidien de l'administration publique, c'est-à-dire pas uniquement lors des communications avec les administrés, mais également dans les relations internes. Les points ii) à v) prévoient l'utilisation de la langue régionale ou minoritaire dans la communication orale et/ou écrite avec les administrés.

50. L'Obligation de l'État n'est pas de permettre ou de tolérer l'utilisation de la langue en question, mais doit assurer que les employés en communication avec les usagers soient capables d'utiliser la langue en question d'une manière active.⁵⁷ Pour ce faire, des mesures légales et pratiques s'avèrent nécessaires, telles que l'élaboration de politiques de ressources humaines appropriées, l'organisation des formations continues et l'application d'autres facteurs incitatifs.

3.3. Autorités locales et régionales

51. Le paragraphe (2) de l'article 10 prévoit l'utilisation des langues régionales ou minoritaires vis à vis des autorités locales et régionales, en leur qualité d'entités les plus proches des citoyens. L'utilisation de la langue à un niveau local et régional s'avère particulièrement importante du fait que souvent, les langues constituent un élément considérable de l'identité historique et culturelle de la région, ce qui renforce, d'une manière reconnue également par le Conseil de l'Europe, la démocratie locale et régionale.⁵⁸ Les municipalités locales et régionales ne peuvent pas se référer au fait qu'elles ne sont pas soumises à la

⁵⁰ Voir p. ex. le rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Slovaquie ECRML (2007) 1, paragraphes 592-593, en Roumanie ECRML (2012) 3, paragraphes 35 et 37, au Monténégro ECRML (2015) 3, paragraphe 21.

⁵¹ Voir p. ex. le rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Ukraine ECRML (2014) 3, paragraphes 16-19.

⁵² Voir p. ex. le rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Slovaquie ECRML (2004) 3, paragraphes 47-48.

⁵³ Voir p. ex. le rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Slovaquie ECRML (2014) 5, paragraphe 133

⁵⁴ Rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Roumanie ECRML (2012) 3, pages 178-179.

⁵⁵ Le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales exprime pour l'essentiel la même obligation et la même recommandation, voir partie VII du quatrième commentaire thématique.

⁵⁶ Voir p. ex. le rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Roumanie ECRML (2012) 3, paragraphe 33, en Croatie ECRML (2005) 3, paragraphe 152.

⁵⁷ Rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Slovaquie ECRML (2016) 2, paragraphe 122.

⁵⁸ Jean-Marie Woehrling: The European Charter for Regional or Minority Languages – A critical commentary, Council of Europe, 2006.

Charte des langues, car celle-ci a été ratifiée par l'État central. Les autorités nationales doivent expressément promouvoir et inciter à ce que l'utilisation des langues régionales ou minoritaires soit assurée au niveau local et régional. Il n'est pas possible de confier cette tâche uniquement au discernement des municipalités, car un environnement juridique permissif ne s'avère pas suffisant pour la réalisation de l'engagement, et l'État doit activement encourager les municipalités à garantir en pratique l'utilisation de la langue.⁵⁹ À défaut, la présence des interprètes doit être assurée. (P. ex. en Italie, au Tyrol du Sud, des interprètes de conférence assurent le multilinguisme lors des sessions des organes municipaux, tandis qu'en Roumanie, alors que dans le județ de Covasna, qui connaît une importante population hongroise, les élus ne peuvent s'exprimer qu'en roumain.)

52. Un des aspects importants des droits linguistiques, à savoir le bilinguisme visible, relève aussi des tâches des autorités locales et régionales. Il est important, même du point de vue de la susdite identité culturelle régionale, que les autorités inscrivent effectivement les noms de lieu d'une manière traditionnelle et correcte. Une constatation importante du Comité d'experts est le fait que, en vertu de l'article, le terme « nom de lieu » signifie non seulement le nom de la commune, mais toutes les dénominations topographiques officiellement utilisées dans la commune, par exemple dans les actes délivrés par les autorités locales (documents, formulaires, fiches d'information, sites), et dans les inscriptions (par exemple noms de rue, panneaux de signalisation, panneaux touristiques).⁶⁰ Il n'est pas suffisant que l'inscription des panneaux d'entrée et de sortie d'agglomération soient bilingues (c'est la pratique sur les territoires entièrement hongrois en Roumanie), mais il faut également inclure dans cette pratique les panneaux de signalisation ainsi que tous les panneaux et inscriptions routiers comportant des informations, comme p. ex. dans la province du Tyrol du Sud, en Italie. A cet égard, il est souhaitable que l'État fasse le suivi des panneaux d'entrée et de sortie d'agglomération, mais cette tâche peut être confiée à l'autorité des routes et des transports.⁶¹

3.4. Organismes prestataires de services publics

53. Le paragraphe (3) de l'article 10 concerne les institutions publiques ou les organismes privés qui proposent des prestations de service public, à savoir des fournisseurs d'eau, de gaz ou d'électricité, les assurances retraite ou maladie, les prestataires de transport, de téléphone ou les entreprises de collecte des déchets. Dans ce cas aussi, la Charte prévoit des obligations d'une intensité différente, dont la plus forte est l'utilisation de la langue régionale ou minoritaire pendant la durée totale de la prestation, tandis que la plus faible consiste à permettre aux clients de présenter leur demande dans la langue en question.

54. En règle générale, les États ne fournissent pas suffisamment d'informations sur la réalisation de ces engagements à l'organisme chargé du suivi. Il est ainsi difficile de faire des constatations concrètes - il est possible uniquement de formuler des recommandations générales. Je suis d'avis que, même dans le cas de l'engagement le plus faible, il faut garantir qu'un nombre suffisant de salariés parle la langue concernée dans l'institution proposant la prestation, et que les informations nécessaires (par exemple le nom des stations) pour pouvoir bénéficier de la prestation soient aussi inscrites dans la langue concernée. Bien qu'il soit indispensable, à la lumière des obligations engagées, que ces mesures soient réalisées au moins dans les communes atteignant le niveau linguistique déterminé par l'État, ce n'est pas le cas dans de nombreux endroits. À cet égard, l'initiative ministérielle proposée en Slovaquie, selon laquelle des tableaux en langue minoritaire seront placés près du nom de la station en affiché en slovaque, dans 55 communes où la proportion de la minorité linguistique atteint ou dépasse les 20%, mérite d'être saluée. Du point de vue du respect de la dignité humaine, valeur européenne prioritaire, la garantie de la communication dans la langue maternelle est particulièrement importante dans les hôpitaux et dans le système de santé.

3.5. Constatations générales

55. Dans les trois domaines, l'utilisation réelle de la langue est liée à certaines conditions préliminaires.⁶² Parmi elles, la plus importante est d'avoir à la disposition des autorités administratives et des organismes de service public un nombre suffisant d'employés parlant effectivement les langues en question. En outre, les autorités administratives doivent informer les citoyens sur les possibilités d'utiliser la langue et elles doivent favoriser la possibilité pour les usagers de bénéficier réellement de leurs droits linguistiques. Des mesures

⁵⁹ Voir p. ex. le rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Autriche ECRML (2012) 7, paragraphe 27.

⁶⁰ Voir p. ex. le rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Slovaquie ECRML (2016) 2, paragraphe 145, en Roumanie ECRML (2012) 3, paragraphe 156, en République tchèque ECRML (2015) 6, paragraphe 156.

⁶¹ Par ex. le rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Hongrie ECRML (2013) 6, paragraphes 271, 401, 653, 777, 901, 1030.

⁶² Le paragraphe 4) de l'article 10 fixe des engagements accessoires pour les États, dont la réalisation est nécessaire pour l'exécution intégrale de l'article 10.

d'encouragement sont particulièrement nécessaires là où les locuteurs de la langue minoritaire ne sont pas habitués à utiliser leur langue devant les autorités. Parmi ces mesures, doivent être mentionnés : le renforcement des compétences linguistiques des employés par un recrutement convenable ou par des formations, la possibilité de s'inscrire dans la langue régionale ou minoritaire (même sur les sites), l'information sur les engagements issus de la Charte dans la langue régionale ou minoritaire, ainsi que l'affichage des inscriptions administratives dans ces langues.⁶³

56. Outre la fourniture de traductions, le Comité d'experts a attiré à plusieurs reprises l'attention sur l'emploi de personnel parlant la langue ainsi que sur l'importance⁶⁴ des formations continues. À cet égard, je souhaite signaler que la fourniture d'un interprète (à l'oral) lors des procédures administratives ne représente une solution pratique que dans des cas exceptionnels, car dans la pratique, les clients parlant la langue de la majorité ont tendance à traiter leurs affaires devant les autorités sans intermédiaire de ce type. C'est pourquoi il est essentiel qu'un personnel parlant la langue soit à leur disposition et qu'ils ne doivent pas solliciter l'aide d'un interprète à part.

57. Les États doivent élaborer des politiques spécialisées structurées qui promeuvent dans la pratique l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans tous les domaines de l'administration publique, ce qui peut être formulé comme exigence globale.⁶⁵ Outre les politiques structurées, il est indispensable de développer un environnement juridique prévisible, non seulement au niveau de l'administration, mais aussi concernant toutes les autres matières pertinentes à l'usage de la langue. En Ukraine par exemple, la Cour constitutionnelle est en train d'examiner la loi sur la langue en vigueur au moment de la rédaction du rapport. Également, trois autres projets de lois linguistiques figurent à l'ordre du jour du parlement. Cela provoque une situation incertaine où il se pourrait même qu'aucune loi sur l'usage de langue ne sera en vigueur dans le pays, et ce, au détriment des langues minoritaires.⁶⁶

58. Pour exemple positif des susdits propos, on peut mentionner le cas de Tyrol du Sud où le personnel des autorités est établi en fonction des proportions ethniques locales, ainsi que le cas de Serbie où l'introduction proche de la pratique susvisée figure dans le Plan d'action minoritaire.

4. Médias

59. Les médias diffusés ou rédigés dans une langue régionale ou minoritaire jouent un rôle croissant dans la survie des langues.⁶⁷ Les émissions de radio et de télévision, ainsi qu'Internet sont devenus aujourd'hui des moyens importants de communication, et ils sont considérés comme des facteurs considérables d'identification et de culture. Par conséquent, il est crucial que les langues régionales ou minoritaires apparaissent dans les moyens modernes de communication de masse qui peuvent contribuer efficacement à la préservation de l'identité culturelle de l'individu et de la communauté, à l'exercice de la liberté d'expression, ainsi qu'à la possibilité pour les locuteurs de la langue en question de se procurer des informations générales et d'intérêt public dans leur langue maternelle. L'existence ou la présence de médias de langue maternelle est fortement liée à l'exercice d'autres droits, car la possibilité que l'individu puisse recevoir et transmettre des informations dans une langue qu'il comprend dans son intégralité et dans laquelle il est capable de communiquer s'avère une condition préalable à la participation égale et efficace à la vie publique, économique, sociale et culturelle.⁶⁸ Les médias ont également intérêt à avoir des auditeurs et des spectateurs parmi les locuteurs des langues minoritaires de l'État.⁶⁹ Le lien entre ces deux points est exprimé d'une manière remarquable dans les principes et les objectifs généraux de la Charte, qui comportent entre autres l'engagement des Parties à encourager les moyens de communication de masse en faveur de la compréhension mutuelle entre tous les groupes linguistiques du pays, en particulier s'agissant du respect, de la compréhension et de la tolérance à l'égard des langues régionales ou minoritaires, tout en transformant les objectifs de l'éducation dans cette direction.⁷⁰

⁶³ Voir par ex. le rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Pologne ECRML (2015) 7, paragraphe 99, en Arménie ECRML (2014) 2, paragraphes 94-95, en Ukraine ECRML (2014) 3, paragraphe 131.

⁶⁴ Par ex. le rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Espagne ECRML (2016) 7, paragraphes 234-234, 307-308, 398.

⁶⁵ Rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Allemagne ECRML (2014) 6, paragraphes 198, 201, 204

⁶⁶ Ce problème fut soulevé à la conférence « Langue maternelle contre langue nationale » organisée au Parlement Européen (7 mai 2017, Bruxelles).

⁶⁷ Woehrling, i.m. page 200, rapport explicatif de la Charte des langues, point 107.

⁶⁸ Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique aux droits linguistiques, paragraphe 4.

⁶⁹ Cormack, Mike: *Minority Languages, Nationalism and Broadcasting: The British and Irish Examples*, in: *Nations and Nationalism* 6(3); 383-398., 2000.

⁷⁰ Charte des langues, Article 7, paragraphe (3).

60. La Charte règlemente le fonctionnement des moyens de communication de masse dans trois domaines :

- elle fixe des engagements nationaux dans l'objectif d'assurer et d'encourager le fonctionnement des moyens de communication de masse utilisant des langues régionales ou minoritaires ;
- elle prévoit la garantie de la liberté de capter directement les émissions de radio ou de télévision en langue régionale ou minoritaire ;
- elle prévoit la représentation des intérêts des locuteurs des langues régionales ou minoritaires, ainsi que leur présence dans les organes assurant la liberté et la pluralité des moyens de communication de masse.

61. Dans la partie suivante, j'aborderai en détail le premier point, considéré comme le plus important, mais je traiterai également brièvement le deuxième et le troisième point.

4.1. Importance de la création d'un environnement juridique et de politiques spécialisées favorables

62. Dans tous les États, les autorités ont un rôle central dans l'élaboration de la réglementation des médias, à travers laquelle il est important de créer un environnement juridique favorable, tout en respectant le principe de l'indépendance et de l'autonomie des médias. C'est surtout dans la politique relative aux médias que l'État doit promouvoir l'utilisation des langues régionales ou minoritaires par des moyens incitatifs, ce qui est plus difficile à réaliser même dans le cas des médias du service public⁷¹, compte tenu du fait que ces langues représentent un marché culturel restreint. Cela est d'autant plus motivé que les médias électroniques nécessitent des ressources considérables et des effectifs bien formés, comme le signale le Professeur Oeter. La différence entre les engagements et la mise en œuvre est particulièrement visible s'agissant des émissions télévisées. Pour cela, les États doivent s'abstenir d'introduire des mesures légales et de politique spécialisée restrictives (voir le paragraphe suivant). La situation est plus favorable dans le cas des émissions de radio dont la réalisation et la diffusion s'avèrent moins coûteuses. De nombreux États assurent une émission radio régulière dans la langue régionale ou minoritaire, qui offre une prestation de base, mais on peut également trouver des exemples de chaînes de radio diffusant des émissions dans la langue minoritaire 24h/24h (voir Suisse,⁷² Serbie⁷³, etc.). En plus d'assurer des durées convenables il est important d'établir un tel environnement médiatique dans laquelle les opérateurs sont capables de mettre en place des contenus de qualité et qui permet de transmettre les contenus rédigés dans les langues minoritaires ou régionales au public le plus large possible. Je souhaite observer que les avis du Comité d'experts montrent que les exigences de la Charte des langues s'appliquent aux médias publics comme aux médias privés.⁷⁴ On peut constater que dans les États, même les prestataires médiatiques diffusant des émissions (également) dans les langues régionales ou minoritaires doivent faire face à de nombreuses restrictions. Parmi elles, on peut citer les quotas obligatoires de langue nationale (p. ex. Ukraine),⁷⁵ et les obligations d'inscription / de traduction (p. ex. Slovaquie)⁷⁶. Ces restrictions conduisent à une infériorité concurrentielle considérable pour les prestataires d'émissions diffusant dans les langues minoritaires. Les obligations d'inscription / de traduction entraînent des frais supplémentaires importants pour les prestataires, et elles ne permettent pas de réaliser des émissions en direct ou interactives en raison de ce type de restriction. Je suis d'avis que dans le cas des langues minoritaires, la réglementation nationale et la politique médiatique devraient plutôt assurer un avantage concurrentiel aux prestataires médiatiques dans l'objectif de la création d'un environnement médiatique minoritaire fonctionnant correctement.

63. À cet égard, le sous-financement des fournisseurs de service médiatique diffusant (également) dans les langues régionales ou minoritaires est un problème général. Les États devraient permettre et favoriser l'accès de ces fournisseurs aux fonds et programmes de subventions généraux, et ils devraient créer des fonds et programmes de subventions, selon leurs possibilités, élaborés exprès pour cet objectif. Je suis d'accord et je considère toujours comme nécessaire de réaliser les propositions figurant dans la Résolution 1985 (2014) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ainsi que dans le rapport explicatif, à savoir que les États doivent augmenter les subventions destinées aux organisations ou aux fournisseurs de services médiatiques représentant les minorités afin que ceux-ci puissent attirer l'attention de la société majoritaire sur l'identité, la langue, l'histoire et la culture de la minorité. En ce sens, une attention particulière doit être accordée aux territoires ruraux et lointains où les individus appartenant aux minorités nationales vivent de manière traditionnelle ou en grand nombre. Je souhaite rappeler l'invitation formulée dans le point

⁷¹ Rapport explicatif de la Charte des langues, paragraphe 107.

⁷² Rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Suisse ECRML (2010) 8, paragraphe 83.

⁷³ Rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Serbie ECRML (2009) 2, paragraphe 221.

⁷⁴ Rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Suisse ECRML (2010) 8, paragraphe 103.

⁷⁵ Voir par ex. le rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Ukraine ECRML (2014) 3.

⁷⁶ Voir par ex. le rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Slovaquie ECRML (2016) 2.

10.4.6 de la résolution, selon laquelle les États doivent prendre en considération les minorités nationales en cas de privatisation des services publics, y compris les médias.

4.2. Diffusion transfrontalière et représentation des intérêts

64. En outre, selon une disposition importante de la Charte, les États doivent assurer la libre réception des émissions de télévision et de radio élaborées dans une langue identique ou similaire à une langue régionale ou minoritaire, et diffusées depuis les pays voisins, et ils ne doivent pas empêcher la rediffusion des émissions de télévision et de radio élaborées dans cette langue depuis les pays voisins.⁷⁷ Outre les États-Parties, l'Union Européenne joue un rôle important, et je suis convaincue qu'elle devrait élaborer ses politiques spécialisées relatives au territoire de manière à ce que les États membres et les prestataires d'émissions ne puissent pas appliquer de restrictions de contenu sur la base du territoire, lesquelles représentent des obstacles surtout pour les spectateurs qui souhaitent suivre des émissions sportives dans une langue régionale ou minoritaire.

65. L'Initiative Citoyenne Européenne (ICE) Minority Safepack, financée par l'Union fédéraliste des communautés ethniques européennes (FUEN) a formulé de propositions d'action similaire, qui invitent l'Union européenne à améliorer, au moyen de la législation, la protection des personnes appartenant à des minorités nationales et linguistiques, et à renforcer la diversité culturelle et linguistique de l'Union. Dans le cadre de la politique audiovisuelle, on a proposé une modification qui assure la liberté de réception des services audiovisuels et des contenus radiodiffusés dans les régions habitées par des minorités nationales même dans le cas des radiodiffusions analogiques et numériques, du contenu sur demande, des émissions terrestres et par satellite. La législation devrait également inclure des mesures politiques dans le domaine des langues régionales et minoritaires, de l'éducation et de la culture, de la politique régionale, de la participation, de l'égalité et du soutien régional (étatique). Par ailleurs, il est important d'attirer l'attention sur le fait que la possibilité de recevoir des émissions de télévision et de radio diffusées depuis les pays voisins dans une langue régionale ou minoritaire ne dispense pas l'État de ses engagements. Ainsi, indépendamment de cette réception, il doit encourager de lui-même, la réalisation et la diffusion d'émissions dans la langue en question.⁷⁸

66. S'agissant du troisième point de la réglementation, on peut constater que dans de nombreux États, des lacunes peuvent être observées concernant la représentation des intérêts des utilisateurs des langues régionales ou minoritaires dans les organes compétents, c'est-à-dire qu'il n'y a pas d'organisme, ni de créateur ou de fournisseur d'émissions, ni de personne chargée de la représentation des intérêts dans les organismes définissant le contenu culturel des émissions diffusées.⁷⁹

4.3. Nouvelles technologies, internet

67. Au cours des vingt dernières années, nous avons été témoins d'un développement technologique de grande envergure même dans le domaine des médias, ce qui a considérablement influencé la diffusion des émissions de langue régionale et minoritaire. Par exemple, le passage au numérique peut provoquer de sérieux problèmes lors de la réception de certaines chaînes,⁸⁰ mais il procure également de nouvelles possibilités : En Écosse, le fait que la chaîne de télévision numérique diffusant en gaélique écossais a été rendue accessible sur le plateforme télévisée Freelance a entraîné l'augmentation considérable du nombre des spectateurs et a été considéré comme un succès important.⁸¹

68. Lors de la rédaction de la Charte des langues, au début des années 90, les rédacteurs de la convention ne pouvaient pas prévoir l'orientation du développement technologique. Dans la Charte, il manque le média essentiel d'aujourd'hui, à savoir la galaxie de sites internet. Dans le domaine de l'information, les interfaces web jouent un rôle toujours croissant. Par conséquent, il est important que les prestataires de services de l'État et des médias soient également attentifs à la présence des langues régionales ou minoritaires sur ce support. Nombreuses sont les émissions de radio ou de télévision qui peuvent être suivies sur les interfaces web, et des journaux peuvent être également consultés sans limitation territoriale. Cependant, ceci ne remplace pas la nécessité des contenus rédigés spécifiquement pour la communauté linguistique en question.

⁷⁷ Charte des langues, Article 11, paragraphe 2.

⁷⁸ Voir le rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Allemagne ECRML (2014) 6, paragraphe 86.

⁷⁹ Rapport d'évaluation n° ECRML (2013) 2 du Comité d'experts de la Charte des langues.

⁸⁰ Voir le rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte au Royaume-Uni ECRML (2014) 1, paragraphe 128.

⁸¹ Idem, paragraphe 199.

69. Parmi les nombreux avantages assurés par les nouvelles technologies,⁸² je souhaite souligner la grande flexibilité qu'offrent ces technologies même du point de vue des langues. Les citoyens peuvent choisir parmi de différents abonnements celui qui leur convient le mieux (par exemple dans le cas des bouquets de câbles). Ceci permet également de choisir parmi les langues dans le cas de certaines émissions. Je considère comme important que non seulement l'État, mais également les acteurs du marché privé reconnaissent les possibilités assurées par les nouvelles technologies et qu'ils permettent de choisir parmi les différentes variations linguistiques.

5. Culture

70. Les activités et les événements culturels s'avèrent l'un des plus importants domaines de la préservation de l'identité des minorités nationales. La préservation des traditions minoritaires, l'expression des valeurs artistique dans la langue maternelle, l'exploitation des théâtres et cinémas, ainsi que la présentation des traditions historiques des groupes linguistiques minoritaires sont particulièrement importants dans l'objectif de préserver la diversité de l'Europe. L'utilisation appropriée de la langue maternelle s'avère indispensable même dans ce domaine, et étant donné que nombreuses manifestations ou institutions culturelles ne sont pas rentables, car ils sont exploités par une petite communauté et n'ont souvent pas de visée commerciale, le rôle des États est prioritaire⁸³ que ce soit par des engagements actifs ou passifs. Parmi ces engagements apparaissent les obligations législatives, la fourniture de financements ou l'aide à la promotion. Ce domaine a un caractère double, car il faut prendre en compte la préservation des valeurs déjà existantes (coutumes traditionnelles, traditions littéraires ou historiques typiques des régions, musées, archives) d'une part, et d'autre part il faut prendre en considération les formes spécifiques de préservation ainsi que la création d'œuvres nouvelles (films, périodiques, pièces de théâtres, festivals). Lors de l'élaboration du rapport, nous nous sommes aperçus que les États ne mettent pas suffisamment d'informations à disposition. Le Comité observe également dans de nombreux rapports d'évaluation que dans le domaine des activités culturelles, il est difficile de déterminer si les États membres se sont conformés aux engagements pris dans cet objectif qui figurent dans la Charte.⁸⁴

71. La Charte impose des obligations aux États membres dans 3 domaines :

- dans la mesure du possible, ils doivent encourager, dans le cadre des activités et institutions culturelles, l'expression d'une communauté dans sa langue minoritaire ou régionale, et favoriser les différents moyens d'accès aux œuvres produites dans ces langues
- En ce qui concerne les territoires autres que ceux dans lesquels les langues régionales ou minoritaires sont traditionnellement pratiquées, et si le nombre des locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire le justifie, ils autorisent, encouragent et/ou offrent ces activités
- dans leur politique culturelle à l'étranger, les États donnent une place appropriée aux cultures régionales ou minoritaires⁸⁵

72. Concernant le premier et le deuxième point, il faut remarquer au préalable qu'il est particulièrement difficile, voire pas avantageux de généraliser pour évaluer ce domaine, car des différences, des particularités peuvent être constatées non seulement par État membre, mais aussi au niveau des minorités nationales des États membres à cause de la diversité historique, culturelle et démographique. Dans les différents États, on rencontre de nombreux cas et exemples positifs, notamment la rédaction des sites Internet multilingues sur les événements culturels en Espagne⁸⁶, la Journée des Minorités et le Festival de Théâtre Minoritaire en Roumanie, le soutien des Journées Culturelles de Livonie tenues à Riga, ou la participation de la communauté linguistique galloise soutenu par la Grande-Bretagne au Festival Smithsonian Folklife tenu à Washington⁸⁷, le programme médiatique thématique de la Journée des Cultures Minoritaires présentant la diversité linguistique et culturelle des minorités vivant en Hongrie, ou l'accord des subventions considérables à la Fondation des Personnes Sorabes en Allemagne⁸⁸. On peut aussi mentionner les événements scolaires de l'été et les programmes de formation de professeurs en Géorgie qui visent à l'enseignement du géorgien comme deuxième langue⁸⁹, ainsi que le financement et la gestion des bibliothèques et des collections dans

⁸² Kitta Gergely: *Fiatalok, új média, identitás* [Jeunes, nouveaux médias, identité] in: *Apró István (szerk.): Média és identitás* [Médias et identité], Médiatudományi Intézet, Budapest, 2014. page 62.

⁸³ Rapport d'expert de dr. Stefan Oeter, (membre du Comité d'experts indépendant de la Charte des langues), par. 29.

⁸⁴ Voir p. ex. le rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte en République tchèque ECRML (2015) 6, paragraphe 176, en Finlande ECRML (2012) 1, paragraphe 187, en Hongrie ECRML (2013) 6, paragraphes 164 et 549, en Roumanie ECRML (2012) 3, paragraphe 189, en Serbie ECRML (2016) 1, paragraphe 202, en Slovaquie ECRML (2016) 2, paragraphe 302, en Espagne ECRML (2016) 7, paragraphe 620.

⁸⁵ Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Partie III, Article 12.

⁸⁶ Par ex. en Espagne ECRML (2016) 7, paragraphes 346-347.

⁸⁷ Par ex. au Royaume-Uni ECRML (2014) 1, paragraphes 135.

⁸⁸ Par ex. en Allemagne ECRML (2014) 6, paragraphe 220.

⁸⁹ Rapport des ONG fonctionnant en Géorgie envoyé par l'UFCE.

de nombreux États. À part ces faits, il doit cependant être constaté qu'il existe plusieurs lacunes typiques dans ce domaine.

73. La lacune la plus visible est peut-être le manque de subventions des différents événements et institutions (théâtres, musées) culturels⁹⁰, ou la répartition disproportionnée des subventions. Le Comité a également constaté que même si des événements de ce type sont organisés ou des institutions de ce genre fonctionnent, ils sont organisés depuis le pays d'origine de la minorité linguistique ou par des moyens financiers difficiles à obtenir, via des appels d'offres municipaux ouverts.⁹¹

74. S'agissant de la publication de périodiques, situent à la marge des médias et de la culture, on peut mentionner que, en dépit des engagements, la publication de quotidiens et d'hebdomadaires est relativement peu assurée. Cependant, quelques périodiques peuvent être trouvés dans les communautés minoritaires dont la population est la plus importante. Dans ce domaine, on peut constater une tendance à la diminution, ce qui peut être en lien avec la diminution du nombre (et parallèlement du soutien) des périodiques publiés dans la langue majoritaire des États membres (en premier lieu suite à l'expansion des interfaces en ligne). Compte tenu de ces faits, on rencontre des cas où le taux de subvention était inférieur même au niveau minimal.⁹² Nous proposons que les États membres encouragent et incitent, au niveau central et régional, les communautés vivant en minorités linguistiques à rédiger des périodiques en ligne, ceux-ci pouvant être exploités avec un budget plus modeste et de manière plus flexible.

75. Outre le manque de subventions financières, un autre danger menaçant la conservation des valeurs artistiques est un environnement juridique ne tenant pas compte des intérêts et possibilités des minorités nationales. S'agissant de la publication des œuvres littéraires dans une langue minoritaire on a pu voir des cas (p. ex. en Slovaquie) où la loi nationale sur la langue prescrit aux autorités locales de publier les informations officielles destinées au grand public dans la langue de l'État⁹³ (à part cela, elles peuvent les publier dans une autre langue aussi). L'organisme compétent applique la disposition également au journal local publié par les autorités locales, mais dans un sens élargi selon lequel cette obligation s'étend également aux informations non officielles. La traduction dans la langue de l'État est également exigée pour les écrits littéraires publiés dans le journal (p. ex. dans le cas des poèmes). Dans les petites collectivités, où la plupart des écrits sont rédigés par les habitants locaux, la rédaction d'une publication entièrement bilingue dépasse les possibilités de l'autorité locale.

76. Outre les difficultés financières et législatives, des lacunes apparaissent également sur la question du recrutement de personnel formé, parlant à la fois la langue de l'État et la langue minoritaire. Au cours des voyages officiels effectués en ma qualité de député (p. ex. en Roumanie, en Lettonie, en Slovaquie), que ce soit dans le cadre du Conseil de l'Europe ou dans un autre cadre, j'ai constaté de manière récurrente que les établissements culturels n'emploient pas toujours au moins un salarié parlant la langue de la minorité, même dans les lieux où cette minorité linguistique est relativement importante. Ceci rend difficile la communication et la coopération, dans les bibliothèques, musées et archives, entre les employés et les visiteurs.

77. S'agissant du troisième point de la Charte, les ONG et le Comité ont constaté à plusieurs reprises que les États ne respectaient pas l'obligation de développer la connaissance de la culture des minorités linguistiques et nationales, à l'intérieur des frontières⁹⁴, ni dans le cadre de leur politique diplomatique culturelle et de leur communication à l'étranger⁹⁵. Les deux aspects sont pourtant extrêmement importants. Le premier parce que les locuteurs de la langue majoritaires pourraient apprécier la culture et les valeurs des minorités nationales et linguistiques vivant au sein de leur pays, si les États s'efforçaient davantage à les rendre connues. Le deuxième afin que les autres États considèrent les minorités comme une partie importante et précieuse à préserver de la diversité historique et culturelle du pays en question. En même temps, de nombreuses initiatives positives sont lancées dans ce domaine pour faire connaître et rendre populaire les minorités au sein d'un pays, comme nous l'avons mentionné au paragraphe 67.

⁹⁰ En Arménie ECRML (2014) 2, par. 133, 242, 336 ; rapport des ONG en Ukraine, Roumanie, Serbie ; Rapports des ONG fonctionnant en Grèce arrivés par l'UFCE.

⁹¹ En Bosnie-Herzégovine ECRML (2013) 5, paragraphe 197, en Slovénie ECRML (2014) 5, paragraphe 232.

⁹² En Autriche ECRML (2012) 7, Recommandation 5.

⁹³ Loi slovaque n° 270/1995, paragraphe 3, alinéa (2), point c).

⁹⁴ Par ex. en Slovaquie ECRML (2016) 2, paragraphe 43, ainsi que les rapports de nombreuses ONG.

⁹⁵ Par ex. en Arménie ECRML (2014) 2, paragraphes 138., 247., 341., 475., en Allemagne ECRML (2014) 6, 156., paragraphe 223. en Hongrie ECRML (2013) 6, paragraphes 696-697.

6. Conclusions

78. Pour le Conseil de l'Europe, il est toujours d'une importance primordiale de faire prendre conscience aux sociétés européennes du fait que, dans de nombreux pays du continent, vivent des groupes indigènes régionaux parlant une langue régionale ou minoritaire, différente de la langue de la population majoritaire. La protection et le soutien de ces langues régionales ou minoritaires contribue à maintenir et à développer les traditions et la richesse culturelles de l'Europe.

79. La Charte, qui joue un rôle considérable dans la réalisation de cet objectif, donne des orientations permettant aux États européens de savoir quelles mesures adopter pour renforcer la protection et le développement des langues régionales ou minoritaires, comme le constate le rapport d'expert élaboré par Professeur Oeter.

80. Cependant, plusieurs États membres rechignent encore à reconnaître la force obligatoire de la Charte, en tant que traité international, unique à ce jour, visant expressément à protéger et à promouvoir les langues régionales ou minoritaires. Parmi les 47 États membres du Conseil de l'Europe, seuls 25 États membres ont ratifié la convention. J'estime qu'il est nécessaire d'attirer l'attention des autres 22 États et de les inciter à adhérer à la Charte le plus vite possible.

81. Le suivi de l'application de la Charte commence par le dépôt d'un rapport présenté par les États membres. Ces dernières années, il est devenu de plus en plus problématique d'obtenir les rapports des États, ceux-ci accusant un retard toujours plus considérable - voire laissant passer un cycle complet de suivi de 3 ans, ce qui rend difficile le travail du Comité d'experts. Il est indispensable à l'avenir, les États se conforment à l'obligation de soumettre ponctuellement leur rapport, et qu'ils incluent les organismes et les représentants des locuteurs des langues régionales ou minoritaires dans la procédure d'élaboration du rapport.

82. Je considère comme important que, pour chaque langue, les États adaptent leurs engagements à la situation sociolinguistique objective de la langue en question. De plus, ils doivent se conformer à leurs engagements non seulement au niveau législatif, mais également dans le cadre de leurs politiques spécialisées. Non seulement les parties doivent créer les possibilités légales, mais elles doivent garantir leur mise en œuvre pratique par d'autres mesures, c'est-à-dire l'État doit faire une proposition infrastructurelle à la communauté utilisant la langue concernée.⁹⁶

83. À cet égard, les parties doivent appliquer une approche structurée pour la réalisation des engagements, impliquant tous les niveaux des institutions, y compris les autorités régionales et locales, et dans ce but, elles doivent donner une définition claire des responsabilités et compétences d'exécution.

84. Finalement, je souligne que les langues régionales ou minoritaires ne constituent pas des « langues étrangères » dans le pays en question, mais ont un lien historique et culturel étroit avec un territoire donné. La reconnaissance, l'acceptation et la préservation de ce fait permettront l'avènement d'un environnement social, politique et économique favorable à l'épanouissement du dialogue interculturel et à la tolérance, la paix et la stabilité pour les nations du continent.

⁹⁶ Kardos Gábor: A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának végrehajtási mechanizmusa [Mécanisme d'exécution de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires] in: Kántor Zoltán - Eplényi Kata (szerk.): Térvesztés és határtalanítás [Perte d'espace et suppression des frontières], Lucidus Kiadó, Budapest. 2014. page 72. Le membre hongrois du Comité d'experts rappelle que cette expression a été utilisée pour la première fois par le professeur Oeter lors de la session de l'organisation.