



Doc. 12300

21 juin 2010

Application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires

Rapport biennal du Secrétaire Général à l'Assemblée parlementaire, décembre 2009

Communication

Secrétaire Général

Introduction

En vertu de l'article 16.5 de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (ci-après «la Charte»), le Secrétaire Général est tenu de présenter un rapport biennal à l'Assemblée parlementaire sur l'application de la Charte. Celle-ci est entrée en vigueur en mars 1998. Le premier rapport du Secrétaire Général sur ce sujet a été présenté à l'Assemblée parlementaire en 2000 ([Doc. 8879](#) du 18 octobre 2000), le deuxième en 2002 ([Doc. 9540](#) du 11 septembre 2002), le troisième en 2005 ([Doc. 10659](#) du 3 septembre 2005), et le quatrième en 2007 ([Doc. 11442](#) du 24 octobre 2007). Ce cinquième rapport concerne les années 2008-2009 et traite des principales questions liées au fonctionnement du système de la Charte.

Suivi

Le mécanisme de suivi mis en place par la Charte continue de bien fonctionner. A ce jour, malgré le manque d'effectifs au sein du Secrétariat, le comité d'experts de la Charte a adopté 53 rapports d'évaluation (contre 35 il y a deux ans). Pour cinq pays – République tchèque, Luxembourg, Monténégro, Serbie et Ukraine –, seuls les premiers rapports d'évaluation ont été adoptés. Pour six autres, à savoir Arménie, Autriche, Chypre, Danemark, Slovaquie et Espagne, un nouveau cycle d'évaluation s'est achevé, aboutissant à l'adoption d'un deuxième rapport. Un troisième cycle d'évaluation s'est achevé pour huit autres Etats – Croatie, Finlande, Allemagne, Pays-Bas, Slovénie, Suède, Suisse et Royaume-Uni –, et un quatrième pour la Hongrie et la Norvège. Tous les rapports déjà examinés par le Comité des Ministres ont été rendus publics et sont disponibles en ligne¹ ou sous forme imprimée auprès du Secrétariat de la Charte. Outre leur fonction réglementaire, les rapports d'évaluation servent de plus en plus de source pour les recherches sur la protection des minorités. Le nombre de demandes d'information et de publications à travers le monde confirme cette tendance.

A la seule exception du Liechtenstein et du Luxembourg, chaque fois que le Comité des Ministres a examiné un rapport d'évaluation, il a ultérieurement adressé des recommandations au gouvernement concerné. Il convient de noter que le Comité des Ministres a suivi de près les propositions du comité d'experts et a donc considérablement contribué à renforcer le mécanisme de suivi.

En 2010, le comité d'experts devrait lancer les premiers cycles d'évaluation de la Roumanie et de la Pologne ainsi que les deuxièmes cycles concernant le Luxembourg et la Serbie, les troisièmes cycles concernant le Danemark et l'Espagne et les quatrièmes cycles concernant la Croatie, l'Allemagne, la Finlande et la Suisse.

1. www.coe.int/minlang.



Une modification du schéma des rapports périodiques devant être soumis par les Etats parties, adoptée en 2009 par le Comité des Ministres, va simplifier ces rapports et leur examen par le comité d'experts. Cela devrait également réduire le retard avec lequel sont transmis certains rapports périodiques.

Dix ans de protection multilatérale des minorités en Europe

L'année 2008 a marqué le dixième anniversaire de l'entrée en vigueur, le 1^{er} mars 1998, de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, ainsi que de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales le 1^{er} février de la même année. Ces deux conventions représentent des réalisations spécifiques du Conseil de l'Europe. Malgré plusieurs tentatives, aucune autre organisation internationale n'a réussi à élaborer des instruments comparables. En 2008, l'Europe a fêté dix ans de protection multilatérale des minorités.

Pour marquer cet anniversaire, trois grandes manifestations ont été organisées. Le 11 mars 2008, une conférence consacrée aux deux conventions a eu lieu sous la présidence slovaque du Comité des Ministres. Elle portait sur l'impact de la Charte, en donnant des exemples concrets de son importance pour l'enseignement du frison aux Pays-Bas et la promotion de la langue sâme en Norvège.

Une deuxième conférence a été organisée à Luleå (Suède) le 17 octobre 2008. Elle a dressé un bilan du rôle joué par les langues régionales ou minoritaires dans le développement régional et culturel, ainsi que des modalités de soutien de ces langues apportées par différents pouvoirs locaux et régionaux en Europe et du rôle joué par les associations de minorités nationales ou de groupes linguistiques dans l'application et le suivi de la Charte. Le Conseil de l'Europe a également soutenu le concours Liet Lavlut de chants en langues minoritaires, tenu à Luleå le 18 octobre 2008, en le plaçant sous le haut patronage du Secrétaire Général.

Enfin, le 20 avril 2009, le Président de l'Assemblée parlementaire a ouvert, en présence du Secrétaire Général, une conférence sur les problèmes et les défis relatifs à la ratification et à l'application de la Charte. Cette conférence s'est tenue à Bilbao (Espagne) sous l'égide de la présidence espagnole du Comité des Ministres.

Les synergies entre les deux piliers de la protection multilatérale des minorités en Europe (la Charte et la convention-cadre) ne cessent de se renforcer. Dans ce cadre, il est à noter qu'en 2009, le comité d'experts de la Charte a obtenu le statut de participant au Comité intergouvernemental d'experts sur les questions de minorités nationales (DH-MIN). Le comité consultatif de la convention-cadre bénéficiait déjà de ce statut. La participation aux réunions du DH-MIN permet au comité d'experts d'entamer une réflexion sur les questions transversales intéressant les Etats parties, comme des ratifications supplémentaires de la Charte. A titre d'exemple, à la suite d'un appel lancé par le président du comité d'experts au Comité des Ministres, le DH-MIN a organisé des échanges d'expériences concernant les politiques et les bonnes pratiques pour la promotion du yiddish, langue menacée d'extinction dans plusieurs Etats parties.

D'autres organisations internationales ont continué à s'appuyer sur les normes créées par la Charte dans le domaine de la protection des minorités linguistiques. Dans le cadre de la coopération renforcée entre le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) dans le domaine des minorités nationales, le Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales et le Secrétariat de la Charte ont procédé à des échanges réguliers d'informations, par exemple en lien avec les visites réalisées par le Haut Commissaire dans les différents pays. L'Union européenne a fait référence à la Charte dans le cadre du processus d'élargissement et du Partenariat oriental. En outre, la coopération avec l'Unesco a été encore renforcée dans le cadre de son programme d'activités sur les langues en danger.

Signatures et ratifications

A ce jour, la Charte a été ratifiée par 24 Etats membres du Conseil de l'Europe et signée par neuf autres Etats membres. La liste des signatures et des ratifications figure à l'annexe I.

Deux Etats ont ratifié la Charte pendant la période considérée: la Roumanie (janvier 2008) et la Pologne (février 2009). Ces ratifications ont incontestablement une grande importance pour les nombreuses langues régionales ou minoritaires employées dans les Etats concernés, mais il est tout de même décevant qu'un nombre considérable des Etats membres du Conseil de l'Europe n'ait pas encore adhéré à la Charte. Ce regret a été exprimé dans tous les précédents rapports biennaux.

L'Assemblée parlementaire a entrepris la rédaction de la Charte dès 1981². Ce faisant, elle a assumé d'emblée une responsabilité particulière concernant la ratification de cette convention. Depuis le milieu des années 1990, l'Assemblée parlementaire demande systématiquement aux nouveaux Etats membres de

s'engager à y adhérer. Cependant, le retard des Etats concernés se monte à 13 ans dans le cas de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» et de la Moldova, à presque 12 ans pour la Fédération de Russie, 9 ans pour la Géorgie, presque 8 ans pour l'Azerbaïdjan et 5 ans pour la Bosnie-Herzégovine³.

Certains des Etats susmentionnés sont cependant plus avancés que d'autres. En 2009, la Bosnie-Herzégovine et «l'ex-République yougoslave de Macédoine» ont annoncé aux représentants de leurs minorités nationales qu'elles ratifieraient bientôt la Charte.

En ce qui concerne la Fédération de Russie, le Conseil de l'Europe et la Commission européenne ont lancé en 2009 un Programme commun sur «Les minorités en Russie: promotion des langues, des cultures, des médias et de la société civile», en coopération avec le ministère de l'Aménagement régional de la Fédération de Russie. Ce programme commun, qui se terminera en 2012, se propose de promouvoir les minorités ethniques et nationales et d'améliorer le cadre législatif pour la protection des minorités sur la base des normes du Conseil de l'Europe. Il est plus particulièrement conçu pour contribuer à la ratification de la Charte et renforcer les capacités des associations de minorités, notamment concernant la protection de la langue.

La Géorgie, qui n'a toujours pas signé la Charte à ce jour, fait néanmoins preuve d'une attitude plus ouverte. Dans le cadre du programme du Danemark pour le Caucase «Développer la bonne gouvernance, les droits de l'homme et l'état de droit en Géorgie», le Conseil de l'Europe et le Centre européen pour les questions relatives aux minorités ont organisé une réunion en 2009 à l'intention de représentants de haut niveau du Gouvernement et du Parlement géorgiens. Cela a permis de dissiper de nombreuses idées erronées concernant la Charte.

En Moldova, le Conseil de l'Europe, les autorités et des associations de minorités nationales ont organisé une série de séminaires d'information dans plusieurs régions du pays. Malgré l'aide fréquente apportée par le Conseil de l'Europe au cours de la dernière décennie, la Moldova a reporté à maintes reprises la ratification de la Charte. Pour l'heure, aucun calendrier n'a semble-t-il été fixé.

L'Azerbaïdjan n'a apparemment pris aucune mesure pendant la période considérée pour préparer la ratification de la Charte. Par ailleurs aucun dialogue n'est en cours entre les autorités et les minorités nationales en vue de déterminer quand un tel processus pourrait être lancé. Les autorités azerbaïdjanaises n'ont pas accepté la récente offre d'assistance du Conseil de l'Europe, sous forme d'un séminaire d'information. Je considère qu'une telle assistance pourrait contribuer à faire bouger les choses.

L'Albanie est dans une position analogue, vu qu'elle ne s'est dotée d'aucun calendrier de ratification et n'a pas encore signé la charte.

La France ne fait pas partie du groupe des Etats ayant pris un engagement de ratification, mais on ne peut que saluer l'initiative de l'Assemblée nationale d'introduire dans la Constitution la reconnaissance de l'appartenance des langues régionales au patrimoine national. Cet amendement constitutionnel de 2008 est en pleine conformité avec la Charte, qui reconnaît les langues régionales ou minoritaires en tant qu'expression de la richesse culturelle et les encourage sans que cela se fasse au détriment de la langue officielle. Il serait dès lors vivement souhaitable que la France fasse le pas suivant, à savoir la ratification de la Charte.

Le mouvement de signature de la Charte est au point mort. Cependant, le Conseil de l'Europe a reçu des signaux encourageants de l'Estonie. En 2009, lors d'un séminaire organisé par le Conseil de l'Europe, des représentants des autorités, du Parlement estonien et des minorités nationales ont débattu des obstacles à la signature et à la ratification de la Charte.

Compte tenu de ce qui précède, c'est aux parlements nationaux que revient la responsabilité particulière d'inciter les gouvernements concernés à signer et ratifier la Charte sans plus attendre. Ceci intéresse tous les pays d'Europe sur le territoire desquels des langues régionales ou minoritaires sont employées, et non pas simplement les pays précités. Au sein de l'Assemblée parlementaire, la Commission des affaires juridiques et des droits de l'homme travaille à l'élaboration d'un rapport sur «la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires», qui aborde en particulier la question de nouvelles ratifications par tous les pays concernés. En outre, la Commission de la culture, de la science et de l'éducation prépare un rapport intitulé «Renforcer les mesures de protection et de relance des langues gravement menacées».

2. [Recommandation 928 \(1981\)](#) relative aux problèmes d'éducation et de culture posés par les langues minoritaire et les dialectes en Europe.

3. Les échéances étaient le 9/11/1996 («l'ex-République yougoslave de Macédoine»), le 13/07/1996 (Moldova), le 28/2/1998 (Russie), le 27/4/2000 (Géorgie), le 25/1/2002 (Azerbaïdjan) et le 24/4/2004 (Bosnie-Herzégovine).

Problèmes structurels

Certains problèmes structurels nuisent à l'efficacité de la Charte. Par exemple, certains Etats ont choisi d'appliquer des dispositions qui prévoient un degré de protection inférieur à celui dont bénéficiaient déjà les langues régionales ou minoritaires en vertu de la législation nationale ou d'accords bilatéraux. Pourtant, la Charte elle-même stipule que ses dispositions ne doivent pas porter atteinte à tout régime plus favorable antérieur à la ratification.

Ce problème souligne la nécessité d'une assistance du Secrétariat de la Charte aux Etats qui préparent sa ratification. L'élaboration d'un instrument de ratification doit faire appel à la participation de représentants des minorités nationales ou des groupes linguistiques en vue d'obtenir une bonne compréhension de la situation de fait de chaque langue et des attentes et besoins à long terme de ces groupes concernant le développement de leur langue.

Un autre problème structurel tient au fait que les Etats parties ne mettent en œuvre qu'un nombre limité de recommandations du comité d'experts et du Comité des Ministres. Comme observé dans plusieurs pays, le plus souvent la publication d'un rapport d'évaluation n'entraîne pas automatiquement un dialogue entre les autorités et les représentants des minorités nationales ou des groupes linguistiques sur la façon de donner suite aux recommandations. Afin de garantir l'efficacité de la Charte, cependant, il est essentiel que les autorités aient au moins commencé à appliquer les recommandations avant de présenter le rapport périodique suivant au Conseil de l'Europe. Comme avant la ratification, le Secrétariat de la Charte peut faire office de facilitateur en organisant des tables rondes après la publication d'un rapport d'évaluation.

D'un autre côté, la responsabilité de la mise en œuvre des recommandations n'incombe pas qu'aux autorités. Les associations représentant les locuteurs de langues régionales ou minoritaires peuvent également lancer des consultations à ce sujet. Le rôle potentiel de la société civile dans le processus de la Charte est toutefois loin d'être pleinement exploité. Sauf dans quelques pays comme le Royaume-Uni ou l'Espagne, les associations concernées ne sont généralement pas en mesure de jouer un rôle actif dans l'application et le suivi de la Charte. Souvent, elles n'ont pas pleinement conscience des droits et devoirs créés par la Charte ni de la façon dont elles pourraient déterminer avec succès tant les recommandations formulées lors du suivi que leur mise en œuvre ultérieure.

Pendant la période considérée, le Secrétariat de la Charte a pris des mesures pour accroître sa visibilité pour le grand public et pour les locuteurs des langues régionales ou minoritaires. Ces mesures seront intensifiées dans les années à venir. Ainsi, divers outils et ateliers aideront les intéressés à jouer un rôle actif dans l'application et le suivi de la Charte. Il va sans dire que le défi de la sensibilisation est encore plus grand au niveau des locuteurs individuels de langues régionales ou minoritaires.

L'application de la Charte est organisée sur la base d'une coexistence amicale et raisonnable des langues officielles et des langues régionales ou minoritaires. Elles sont perçues comme se renforçant mutuellement dans un contexte de multilinguisme et de pluralisme culturel, et non pas en termes de concurrence ou d'antagonisme. Cette approche vise à favoriser l'ouverture à d'autres identités culturelles à travers la prise de conscience de sa propre identité.

La promotion des langues régionales ou minoritaires est par conséquent un objectif clé du Conseil de l'Europe.

Annexe – Liste des signatures et des ratifications**Charte européenne des langues régionales ou minoritaires – STCE n°: 148**

Traité ouvert à la signature des Etats membres et à l'adhésion des Etats non membres

Ouverture à la signature

Lieu: Strasbourg

Date: 5/11/1992

Entrée en vigueur

Conditions: 5 Ratifications

Date: 1/3/1998

Situation au 21/6/2010*Etats membres du Conseil de l'Europe*

Etats	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renv.	R.	D.	A.	T.	C.	O.
Albanie										
Allemagne	5/11/1992	16/9/1998	1/1/1999			X				
Andorre										
Arménie	11/5/2001	25/1/2002	1/5/2002			X				
Autriche	5/11/1992	28/6/2001	1/10/2001			X				
Azerbaïdjan	21/12/2001					X				
Belgique										
Bosnie-Herzégovine	7/9/2005									
Bulgarie										
Chypre	12/11/1992	26/8/2002	1/12/2002			X				
Croatie	5/11/1997	5/11/1997	1/3/1998		X	X				
Danemark	5/11/1992	8/9/2000	1/1/2001			X			X	
Espagne	5/11/1992	9/4/2001	1/8/2001			X				
Estonie										
Finlande	5/11/1992	9/11/1994	1/3/1998			X				
France	7/5/1999					X				
Géorgie										
Grèce										
Hongrie	5/11/1992	26/4/1995	1/3/1998			X				
Irlande										
Islande	7/5/1999									
Italie	27/6/2000									
Lettonie										
L'ex-République yougoslave de Macédoine	25/7/1996									
Liechtenstein	5/11/1992	18/11/1997	1/3/1998			X				
Lituanie										
Luxembourg	5/11/1992	22/6/2005	1/10/2005							
Malte	5/11/1992									
Moldova	11/7/2002									
Monaco										
Monténégro	22/3/2005	15/2/2006	6/6/2006	56						

Etats	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renv.	R.	D.	A.	T.	C.	O.
Norvège	5/11/1992	10/11/1993	1/3/1998			X				
Pays-Bas	5/11/1992	2/5/1996	1/3/1998			X		X		
Pologne	12/5/2003	12/2/2009	1/6/2009			X				
Portugal										
République tchèque	9/11/2000	15/11/2006	1/3/2007			X				
Roumanie	17/7/1995	29/1/2008	1/5/2008			X				
Royaume-Uni	2/3/2000	27/3/2001	1/7/2001			X		X		
Russie	10/5/2001									
Saint-Marin										
Serbie	22/3/2005	15/2/2006	1/6/2006	56	X	X				
Slovaquie	20/2/2001	5/9/2001	1/1/2002			X				
Slovénie	3/7/1997	4/10/2000	1/1/2001			X				
Suède	9/2/2000	9/2/2000	1/6/2000			X				
Suisse	8/10/1993	23/12/1997	1/4/1998			X				
Turquie										
Ukraine	2/5/1996	19/9/2005	1/1/2006			X				

Etats non membres du Conseil de l'Europe

Etats	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renv.	R.	D.	A.	T.	C.	O.
-------	-----------	--------------	-------------------	-------	----	----	----	----	----	----

Nombre total de signatures non suivies de ratifications:	9
Nombre total de ratifications/adhésions:	24

Renvois:

(56) Dates de signature et de ratification par l'union d'état de Serbie-Monténégro.

a.: Adhésion – s.: Signature sans réserve de ratification – su.: Succession – r.: signature "ad referendum".

R.: Réserves – D.: Déclarations – A.: Autorités – T.: Application territoriale – C.: Communication – O.: Objection.

Source: Bureau des Traités sur <http://conventions.coe.int>