

Framework Convention
for the Protection of National Minorities

Convention-cadre
pour la protection des minorités nationales

femur



COMPILATION DES COMMENTAIRES THEMATIQUES DU COMITE CONSULTATIF

1^{re} édition

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Table des matières :

Introduction

Commentaire No. 3

Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre

Adopté le 24 mai 2012

Commentaire No. 2

La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques

Adopté le 27 février 2008

Commentaire No. 1

Commentaire sur l'éducation au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

Adopté le 2 mars 2006

INTRODUCTION

La protection des minorités nationales est au cœur des valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe – démocratie, droits de l'homme et prééminence du droit. Sans la participation pleine et entière des minorités nationales, une société démocratique ne peut fonctionner correctement à long terme. Ainsi, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales fait non seulement partie intégrante de la protection internationale des droits de l'homme, mais elle est aussi largement reconnue comme outil essentiel pour repérer et désamorcer de façon précoce les signes de tensions interethniques afin de bâtir et de maintenir les sociétés démocratiques et la paix en Europe.

Depuis l'entrée en vigueur de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales en 1998, le Comité consultatif assure le suivi de sa mise en œuvre dans les 39 Etats parties ainsi qu'au Kosovo*, au titre d'un accord spécial. Au cours de trois cycles de suivi qui lui ont permis d'observer l'évolution de la situation dans les Etats parties, le Comité consultatif a adopté des avis par pays et ainsi développé une jurisprudence relative à la protection des droits des minorités dont les Etats parties s'inspirent pour appliquer les dispositions de la Convention-cadre.

Le Comité consultatif a également adopté une démarche transversale. En 2004, il a entrepris des réflexions thématiques en vue de faire la synthèse de ses principaux constats et conclusions sur les grandes questions dont ses activités de suivi ont fait ressortir l'importance pour la protection des minorités dans les Etats parties. A ce jour, trois commentaires thématiques ont été adoptés : le premier Commentaire sur l'éducation au regard de la

Convention-cadre (2006), le deuxième Commentaire sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques (2008) et le troisième Commentaire sur les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales (2012).

Les trois commentaires thématiques s'adressent aux autorités, aux décideurs, aux représentants des minorités, aux fonctionnaires, aux organisations non gouvernementales, aux chercheurs et aux autres parties intéressées. Ils formulent des conseils et des recommandations pratiques pour faciliter l'élaboration de stratégies adaptées, destinées à garantir de manière exhaustive les droits et libertés des personnes appartenant aux minorités nationales tout en favorisant une cohésion sociale fondée sur des relations interethniques caractérisées par le respect mutuel. Les trois commentaires sont rassemblés pour la première fois dans un même recueil afin de faciliter leur large diffusion et leur utilisation effective. Je vous invite vivement à vous référer régulièrement à ce recueil afin que les droits des minorités soient davantage promus et deviennent une réalité quotidienne.

Snežana Samardžić-Marković
Directrice générale
Direction générale II – Démocratie
Septembre 2013

* Toute référence au Kosovo dans le présent document, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.

Commentaire No. 3

**Les droits linguistiques des personnes appartenant aux
minorités nationales en vertu de la Convention-cadre**

Adopté le 24 mai 2012

Table des matières:

Partie I Introduction	4
Partie II Droits linguistiques et identités	11
1. Langue et identités personnelles.....	11
1.1. Approche inclusive.....	11
1.2. Liberté de choix, appartenances multiples et situationnelle	12
1.3. Collecte de données.....	14
2. Promotion des éléments essentiels de l'identité minoritaire, y compris la langue.....	16
Partie III Droits linguistiques et égalité	19
1. Égalité devant la loi et égale protection de la loi, égalité effective dans tous les domaines de la vie	19
2. Tolérance, dialogue interculturel et non-discrimination	21
2.1. Prise en compte de la diversité culturelle et linguistique.....	23
2.2. Relations mutuelles entre les locuteurs de la langue majoritaire et les locuteurs des langues minoritaires.....	23
Partie IV Droits linguistiques et médias	27
1. Médias du secteur public.....	27
2. Médias du secteur privé	30
3. Presse écrite	31
4. Progrès technologiques dans les médias et incidence sur les minorités	32
5. Industries du film et de la musique et langues minoritaires.....	33
Partie V Utilisation des langues minoritaires en public et en privé..	34
1. Utilisation des langues minoritaires en public, dans les administrations et devant la justice.....	34
1.1. Législation sur la(les) langue(s) officielle(s) ou sur la(les) « langue(s) d'Etat ».....	34

1.2. Utilisation de langues minoritaires dans les rapports avec les autorités administratives dans les aires géographiques d'implantation traditionnelle ou substantielle de minorités nationales	36
1.3. Droit d'être informé dans le cadre des procédures pénales ..	39
1.4. Alphabets des langues minoritaires.....	40
2. Manifestations des langues minoritaires : noms de personnes, noms de lieux et indications topographiques.....	40
2.1. Noms de personnes et patronymes	40
2.2. Informations de caractère privé exposées à la vue du public ..	42
2.3. Signalisation publique	43
Partie VI Droits linguistiques et éducation.....	45
1. Accès à l'éducation.....	45
2. Possibilités suffisantes d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue.....	47
2.1. Approche ouverte et inclusive des langues minoritaires dans l'éducation	47
2.2. Garantir la pleine jouissance des droits en matière d'éducation	51
2.3. Assurer un équilibre entre les langues majoritaires et minoritaires dans l'éducation	53
2.4. Promotion de la diversité linguistique et de l'éducation interculturelle.....	55
Partie VII Droits linguistiques et participation	57
1. Droits linguistiques et participation effective à la vie culturelle, sociale et économique	58
2. Droits linguistiques et participation effective aux affaires publiques	61
Partie VIII Conclusions.....	64

Partie I Introduction

1. Vu l'importance primordiale des droits linguistiques pour la protection effective de tous les droits des personnes appartenant aux minorités nationales et le rôle essentiel de la langue en tant qu'expression de l'identité individuelle et collective, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a choisi de consacrer son troisième Commentaire thématique aux droits linguistiques de ces personnes.

2. En vertu de la Convention-cadre, les Etats sont tenus de promouvoir l'égalité pleine et effective des personnes appartenant à une minorité nationale dans tous les domaines de la vie économique, sociale, politique et culturelle. Il faut entendre par là l'égalité devant la loi et le droit à une égale protection de la loi, ainsi que le droit d'être protégé contre toute forme de discrimination fondée sur l'origine ethnique ou d'autres motifs, notamment la langue. La promotion de l'égalité pleine et effective suppose aussi que les autorités prennent des mesures spéciales pour remédier aux inégalités anciennes ou structurelles et faire en sorte que toute personne, y compris si elle appartient à une minorité nationale, bénéficie de l'égalité des chances. La Convention-cadre fait en outre obligation aux Etats parties de « promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et développer leur culture, ainsi que de préserver les éléments essentiels de leur identité que sont leur religion, leur langue, leurs traditions et leur patrimoine culturel »¹.

3. Bien que la Convention-cadre protège les droits des individus appartenant aux minorités nationales, la jouissance de certains de ces droits revêt une dimension collective². En effet,

¹ Voir l'article 5, paragraphe 1, de la Convention-cadre.

² Voir aussi l'article 3, paragraphe 2, de la Convention-cadre : « Les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent individuellement ainsi qu'en commun avec d'autres exercer les droits et

certains droits, dont celui d'utiliser une langue minoritaire en public, ne peuvent être exercés concrètement qu'en commun avec d'autres. Les droits des minorités sont presque tous liés, et cela est particulièrement vrai dans le cas des droits linguistiques. La langue étant une forme centrale d'expression et de communication, la protection des droits linguistiques doit être garantie en liaison avec d'autres droits, notamment les droits à l'éducation, à l'accès aux médias et à la participation à la vie culturelle, sociale et économique ainsi qu'aux affaires publiques.

4. Le Commentaire examine tout d'abord l'importance centrale des droits linguistiques pour la préservation de l'identité ou des identités d'une personne (Partie II – articles 3 et 5 de la Convention-cadre). La Partie III étudie les droits linguistiques sous l'angle des principes tout aussi essentiels que sont la non-discrimination et la promotion de l'égalité pleine et effective (articles 4 et 6 de la Convention-cadre). Les Parties IV à VII sont consacrées aux ensembles de droits linguistiques relatifs aux médias, à l'utilisation des langues en public et en privé, à l'éducation et à la participation effective (articles 9 à 17 de la Convention-cadre).

5. A partir d'une lecture comparative et analytique attentive des avis adoptés à ce jour par le Comité consultatif, le Commentaire présente les principaux constats établis par ce dernier au sujet des droits linguistiques dans ses avis par pays des premier, deuxième et troisième cycles³. Il s'appuie par

libertés découlant des principes énoncés dans la présente Convention-cadre.» Cet exercice en commun des droits et libertés est, selon le paragraphe 37 du rapport explicatif (H(1995)010, février 1995), distinct de la notion de droits collectifs.

³ Le Commentaire renvoie fréquemment à des avis par pays adoptés dans le cadre des premier, deuxième et troisième cycles dans lesquels le Comité consultatif a formulé des constats spécifiques. Ces références n'ont qu'une valeur illustrative. Le Commentaire s'efforce de donner une vue générale des constats dressés dans les différents Etats parties.

conséquent sur le suivi rigoureux de la mise en œuvre de la Convention-cadre dans les Etats parties depuis 1998 ainsi que sur les deux commentaires thématiques adoptés précédemment par le Comité consultatif : le premier Commentaire thématique sur l'éducation au regard de la Convention-cadre (2 mars 2006)⁴ et le deuxième Commentaire thématique sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques (27 février 2008)⁵. De précieux éléments de réflexion ont également été fournis par des représentants des minorités nationales et de la société civile⁶, des universitaires et d'autres interlocuteurs, notamment à l'occasion des vastes consultations tenues dans la dernière phase d'élaboration du Commentaire.

6. La terminologie employée dans le Commentaire reflète l'approche souple adoptée jusqu'à présent par le Comité consultatif. Ainsi, l'expression « langue minoritaire » recouvre les différents termes utilisés par les Etats membres, tels que « langue de la minorité nationale », « langue utilisée par la minorité nationale », « langue des personnes appartenant à une minorité nationale », « langue native » ou « langue maternelle »⁷. Elle

Etant donné que les droits linguistiques ne sont pas partout un enjeu, 34 pays seulement sur les 39 Etats parties sont mentionnés.

⁴ Voir Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire n° 1 sur l'éducation au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, ACFC/25DOC(2006)002, adopté le 2 mars 2006, www.coe.int/minorities.

⁵ Voir Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire n° 2 sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, ACFC/31DOC(2008)001, adopté le 27 février 2008, www.coe.int/minorities.

⁶ Le terme « représentant des minorités » employé tout au long du texte n'a pas de contenu juridique mais désigne les défenseurs ou porte-parole qui ont fait connaître leurs points de vue.

⁷ Le terme « langue maternelle » ne revêt pas nécessairement une connotation ethnique mais désigne plutôt la langue que la personne

n'implique pas de reconnaissance officielle en tant que « langue minoritaire » par les autorités.

7. L'intensification de la mobilité et des migrations qui caractérise actuellement nos sociétés va de pair avec une diversification des modalités de communication. Il en résulte une inflexion des approches sociolinguistiques de la notion de langue, longtemps considérée comme intimement liée à des concepts statiques comme le territoire et l'appartenance à un groupe. La Convention-cadre repose sur une approche axée sur les droits individuels. Dès lors, ce ne sont pas les langues elles-mêmes ni les communautés linguistiques qui sont au centre de l'attention, mais les locuteurs. Leur répertoire communicatif, qui peut comprendre toute une palette de ressources linguistiques (formes standard et non standard des langues, dialectes, etc.), évolue souvent au cours de leur vie par suite des interactions et de la mobilité.

8. Si les Etats continuent à jouer un rôle essentiel dans la définition du régime juridique applicable à l'utilisation des langues, d'autres entités gagnent du terrain, comme les organes locaux, régionaux ou transnationaux au sein desquels différents acteurs influent sur la fonctionnalité et le prestige des langues. L'inégalité des rapports de force entre les différents groupes de locuteurs peut se traduire par des hiérarchies sociales qui se retrouvent dans les pratiques linguistiques et le discours politique sur les langues. Cette situation se répercute sur la façon dont les locuteurs de certaines langues sont perçus par les autres et, dans une certaine mesure, se perçoivent eux-mêmes. Les politiques linguistiques qui visent à valoriser les ressources linguistiques au niveau de l'individu et de la société doivent donc prendre en compte la question de la hiérarchie installée entre les langues et dans la société ainsi que celle de l'inégalité d'accès à la pleine participation à la société.

choisit librement de parler dans son foyer, qu'il s'agisse d'une langue minoritaire ou d'une langue officielle.

9. La protection des minorités nationales et des droits et libertés des personnes appartenant à ces minorités, établie par la Convention-cadre, fait partie intégrante de la protection internationale des droits de l'homme⁸. Par conséquent, le droit de toute personne appartenant à une minorité nationale d'utiliser librement et sans entrave sa langue minoritaire en privé comme en public, oralement et par écrit, inscrit à l'article 10.1 de la Convention-cadre, fait partie des normes internationales en matière de droits de l'homme.

10. Outre la Convention-cadre, d'autres instruments internationaux en rapport avec la protection des droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales ont été pris en compte par le Comité consultatif pour l'élaboration du présent Commentaire. Il s'agit soit de normes juridiquement contraignantes, soit de recommandations ou de lignes directrices. Les premières incluent les normes établies par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que par la Charte sociale européenne (révisée). Le Comité consultatif a par ailleurs soigneusement examiné les Recommandations d'Oslo concernant les droits linguistiques des minorités nationales, publiées par le Haut Commissariat de l'OSCE pour les minorités nationales, et la dimension linguistique de ses autres recommandations, comme les Recommandations de La Haye concernant les droits des minorités nationales à l'éducation. Divers instruments des Nations Unies ont aussi contribué au développement normatif dans le domaine des droits linguistiques, notamment la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques et le Commentaire du Groupe de travail sur les minorités relatif à la Déclaration, la Déclaration sur les droits des peuples autochtones et les recommandations pertinentes du Forum des Nations Unies sur les questions relatives aux

⁸ Voir article 1 de la Convention-cadre.

minorités concernant en particulier l'éducation et la participation. Sur un plan plus général, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Convention relative aux droits de l'enfant ont aussi été pris en considération. Le Comité consultatif a également étudié la pratique de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) ainsi que, lorsqu'il y avait lieu, l'acquis de l'Union européenne en matière de droits linguistiques.

11. S'agissant de questions linguistiques, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires présente un intérêt tout particulier. Bien qu'elle place l'accent sur l'obligation de l'Etat de protéger et de promouvoir les langues régionales ou minoritaires en tant qu'élément du patrimoine culturel plutôt que sur les droits linguistiques des locuteurs de ces langues, la Charte représente un instrument international très important et unique en son genre, qui vient compléter la Convention-cadre. On relève des ressemblances notables entre la Convention-cadre et la Charte, notamment dans les dispositions détaillées de la Partie III de la Charte. Toutefois, la Partie III ne s'applique qu'aux langues minoritaires que l'Etat partie a indiquées lorsqu'il a ratifié la Charte. De plus, les Etats parties disposent d'une marge d'appréciation pour déterminer lesquelles des obligations énoncées dans la Partie III (qui sont souvent plus étendues que les droits linguistiques prévus par la Convention-cadre) ils entendent accepter pour chaque langue. Si la nature et le champ d'application des deux instruments peuvent donc différer, l'approche axée sur les droits individuels qui caractérise la Convention-cadre et la conception plus large de la protection et de la promotion de la culture qui prévaut dans la Charte ont pour effet de renforcer le cadre juridique général régissant la protection des droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales.

12. Le présent Commentaire se veut un outil complet pour les Etats parties à la Convention-cadre, les personnes appartenant aux minorités nationales, la société civile et les chercheurs. Décrivant les différents rôles joués par la langue en tant que facteur d'identité primordial pour les minorités tout en donnant des indications importantes pour promouvoir l'égalité pleine et effective et l'intégration dans des sociétés multiculturelles et multilingues, il s'efforce de rendre compte des principales difficultés que rencontrent aujourd'hui les personnes appartenant aux minorités nationales pour ce qui est de leurs droits linguistiques. A ce titre, il ne faut pas le concevoir comme un texte figé, mais comme un document dont l'interprétation est appelée à évoluer en même temps que le processus de suivi de la Convention-cadre.

Partie II Droits linguistiques et identités

13. La langue est une composante essentielle de l'identité individuelle et collective. Pour beaucoup de personnes appartenant à une minorité nationale, la langue est l'un des principaux facteurs d'identité et d'identification à cette minorité. Pour autant, la langue, tout comme l'identité, n'est pas statique mais évolue tout au long de la vie. La garantie pleine et effective du droit d'utiliser sa(ses) langue(s) (minoritaire(s)) suppose que les autorités laissent à chacun la possibilité de s'identifier librement par le biais de la langue et s'abstiennent d'enfermer les identités personnelles dans des catégories linguistiques rigides. Le droit de toute personne appartenant à une minorité nationale de choisir librement d'être traitée ou non comme telle doit être respecté conformément à l'article 3.1 de la Convention-cadre. Ce chapitre traite de la dimension des droits linguistiques qui ressortit à l'identité et aux identités personnelle(s)/individuelle(s), ainsi que des droits qui s'y rapportent.

1. Langue et identités personnelles

1.1. Approche inclusive

14. Les Etats parties à la Convention-cadre disposent d'une marge d'appréciation pour en déterminer le champ d'application. Cependant, la désignation en tant que minorité nationale ou linguistique ne doit pas être à l'origine de distinctions arbitraires ou injustifiées dans le traitement des groupes concernés⁹.

15. Dans plusieurs Etats parties, des groupes ont demandé à être reconnus en tant que minorité nationale et protégés par la Convention-cadre. Le Comité consultatif encourage les autorités concernées à adopter une approche ouverte et inclusive et à envisager de faire bénéficier de la protection de la Convention-cadre des groupes qui ne sont pas couverts par ses

⁹ Voir par exemple Deuxième Avis sur la Pologne ; Premier Avis sur l'Albanie.

dispositions¹⁰. Le cas échéant, le champ d'application personnel devrait aussi inclure des non-ressortissants, notamment lorsque l'exclusion fondée sur la qualité ou non de ressortissant aboutirait à des distinctions arbitraires et injustifiées, par exemple si elle vise des personnes apatrides appartenant à une minorité nationale qui résident à titre permanent sur un territoire donné¹¹. Une telle mesure va dans le sens des efforts menés plus largement au niveau européen pour s'orienter vers une approche plus nuancée de l'application du critère de citoyenneté dans la protection des minorités nationales¹².

1.2. Liberté de choix, appartenances multiples et situationnelles

16. Aux termes de l'article 3.1 de la Convention-cadre, « [t]oute personne appartenant à une minorité nationale a le droit de choisir librement d'être traitée ou ne pas être traitée comme telle et aucun désavantage ne doit résulter de ce choix ou de l'exercice des droits qui y sont liés ». Le respect du principe de libre identification revêt donc une importance fondamentale pour l'interprétation et la mise en œuvre de la Convention-cadre¹³. Si la langue est généralement perçue comme un marqueur d'identité essentiel, la connaissance ou l'ignorance d'une langue, de même que sa simple utilisation, ne doivent pas être automatiquement associées à l'appartenance à un groupe

¹⁰ Voir Premier Avis sur la Bosnie-Herzégovine ; Deuxième Avis sur la Croatie.

¹¹ Voir par exemple Deuxième Avis sur la Fédération de Russie ; Troisième Avis sur la Croatie.

¹² Voir aussi Commission de Venise, Rapport sur les non-ressortissants et les droits des minorités, CDL-AD(2007)001, 18 janvier 2007, adopté par la Commission de Venise lors de sa 69^e session plénière, 15-16 décembre 2006.

¹³ Voir aussi le premier Commentaire thématique du Comité consultatif sur l'éducation.

particulier¹⁴. A l'inverse, la jouissance de droits linguistiques ou culturels ne doit pas être subordonnée à la maîtrise de sa langue minoritaire par la personne concernée ni à ses compétences dans d'autres langues¹⁵.

17. L'identification à un groupe minoritaire est une question de choix personnel, ce choix devant toutefois reposer sur des critères objectifs pertinents pour l'identité de la personne¹⁶. Aucun désavantage ne doit résulter de la décision de se reconnaître dans un groupe donné. Il importe de veiller à la liberté de choix, en particulier quand la déclaration d'appartenance à une minorité n'est pas anonyme, quand elle ne peut être modifiée pendant une longue période ou quand le refus de déclarer, par exemple, son appartenance linguistique à l'une des catégories linguistiques préétablies entraîne l'exclusion de certains droits civils ou politiques¹⁷. L'association de personnes, sans leur consentement, avec un groupe spécifique sur la base de caractéristiques visibles ou linguistiques ou d'une présomption n'est pas compatible avec la Convention-cadre¹⁸.

18. De plus, une personne peut souhaiter s'identifier à plusieurs groupes. Le phénomène des appartenances multiples est en effet très courant, du fait des mariages mixtes, par exemple, ou en cas de succession d'Etats. Une personne peut aussi s'identifier différemment selon les fins visées, en fonction de l'intérêt que présente pour elle telle ou telle identification

¹⁴ S'il est vrai que les personnes appartenant à une minorité nationale se reconnaissent souvent dans cette minorité en raison de critères linguistiques, le présent Commentaire étudie non pas les droits des personnes appartenant aux minorités linguistiques, mais les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales.

¹⁵ Voir Deuxième Avis sur la Suède ; Deuxième Avis sur l'Ukraine.

¹⁶ Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et rapport explicatif, H(1995)010, février 1995, paragraphe 35.

¹⁷ Premier Avis sur l'Italie ; Troisième Avis sur Chypre.

¹⁸ Premier Avis sur l'Allemagne ; Premier Avis sur la République slovaque.

dans telle ou telle situation. Le Comité consultatif estime que le principe de libre identification, énoncé à l'article 3 de la Convention-cadre, garantit également la possibilité d'appartenances multiples. En d'autres termes, une personne peut en principe revendiquer des droits linguistiques à l'égard de plusieurs langues minoritaires, dès lors que les conditions prévues aux articles respectifs de la Convention-cadre, telles que l'existence d'une demande et/ou le critère d'implantation traditionnelle, sont remplies¹⁹.

1.3. Collecte de données

19. Le Comité consultatif souligne l'importance de collecter des données ventilées fiables pour concevoir, mettre en œuvre et évaluer efficacement des politiques qui respectent les besoins et les droits linguistiques des personnes appartenant à différents groupes et favorisent leur réalisation. La collecte, la conservation et l'utilisation de ces données doivent être pleinement conformes aux normes en vigueur en matière de protection des données à caractère personnel²⁰. Les Etats sont encouragés – et c'est un point important – à ne pas se limiter aux recensements de population mais à diversifier leurs sources d'information (enquêtes institutionnelles et informelles sur les ménages ou scolaires, études indépendantes, etc.). En interprétant les données collectées, les autorités doivent être conscientes du fait que l'expérience passée et la crainte d'une discrimination peuvent inciter certaines personnes à dissimuler leur appartenance linguistique et leur identité²¹. Il convient par conséquent de ne pas considérer les données quantitatives comme le seul et unique moyen d'obtenir des informations

¹⁹ Deuxième Avis sur l'Arménie.

²⁰ Voir par exemple la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108) et la Recommandation n° R (97) 18 du Comité des Ministres concernant la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques.

²¹ Deuxième Avis sur la Croatie.

fiables aux fins de l'élaboration de politiques linguistiques, mais de les compléter par des études scientifiques qualitatives – sociologiques, ethnographiques et autres –, surtout lorsque les tendances révèlent une diminution du nombre de locuteurs d'une langue donnée ou que les statistiques diffèrent des estimations établies par les représentants des minorités.

20. La langue en tant que marqueur de l'appartenance ethnique est prise en compte dans les recensements de population depuis le XIX^e siècle. Néanmoins, partant du principe que chacun a une langue dominante, toutes les personnes indiquant plus d'une langue étaient généralement traitées aux fins du recensement comme si elles étaient monolingues. Or, pour répondre aux enjeux actuels, les politiques linguistiques doivent reconnaître le plurilinguisme individuel ainsi que la diversité sociolinguistique des sociétés contemporaines. Les locuteurs de langues minoritaires peuvent utiliser fréquemment la(les) langue(s) officielle(s) et, bien souvent, avoir un niveau de littératie supérieur dans cette(ces) langue(s). Cela ne devrait pas les empêcher de s'identifier comme locuteurs natifs de la langue minoritaire. Pour ne pas cantonner les locuteurs de langues minoritaires dans une seule catégorie linguistique, même à des fins statistiques, les questionnaires doivent permettre aux personnes interrogées d'indiquer plus d'une langue. Il est indispensable, pour que les résultats reflètent le choix de l'individu, de prévoir des questions facultatives et des listes de réponses ouvertes, sans obligation d'indiquer son appartenance à une catégorie préétablie²².

21. Le Comité consultatif encourage les autorités à collecter des données en stricte conformité avec le principe de libre identification et les recommandations de la Conférence des

²² Voir par exemple Troisième Avis sur la Finlande, où les enfants étaient orientés vers une structure préscolaire dans laquelle était pratiquée la langue (unique) inscrite dans le registre de population.

statisticiens européens²³. Il les encourage également à prendre des mesures spécifiques pour recruter parmi les agents recenseurs des personnes appartenant aux minorités et des personnes parlant les langues minoritaires concernées. En outre, les questionnaires et autres supports de collecte de données devraient être traduits dans les langues minoritaires et les représentants des minorités devraient être consultés dans les phases préparatoires à propos des méthodes utilisées pour recueillir les données, y compris les questions relatives à l'appartenance ethnique ou linguistique de la personne interrogée. Ces principes s'appliquent à toutes les formes de collecte de données, comme celles liées à la fourniture de services publics, les enquêtes sociales et d'autres études pertinentes concernant les minorités nationales, y compris dans la sphère privée.

2. Promotion des éléments essentiels de l'identité minoritaire, y compris la langue

22. Le Comité consultatif estime que les autorités devraient, en étroite coopération avec les représentants des minorités nationales, concevoir des stratégies équilibrées et cohérentes pour promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et développer leur culture, ainsi que de préserver les éléments essentiels de leur identité, notamment leur langue. Le Comité insiste dans plusieurs de ses avis par pays sur le lien particulier qui existe entre la langue et la préservation de la culture, s'agissant en particulier des minorités numériquement moins importantes et des peuples autochtones, dont les traditions et les cultures se maintiennent, entre autres, grâce à la pratique

²³ Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, Recommandations de la Conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des logements de 2010, préparé en collaboration avec l'Office statistique des Communautés européennes (EUROSTAT), Genève (2006), par. 430-436 concernant la langue.

constante de leurs langues²⁴. Le droit des personnes appartenant aux minorités nationales d'utiliser leur langue devrait par conséquent être clairement défini et convenablement protégé par la législation, et son application faire l'objet d'un suivi systématique²⁵.

23. Les autorités devraient continuer, en concertation avec les représentants des minorités nationales, à soutenir des projets visant à préserver et développer les cultures et les langues minoritaires et à répartir les aides en fonction des besoins de chaque groupe, suivant des procédures d'attribution équitables et transparentes²⁶. Il convient en outre de prêter une oreille attentive aux préoccupations des personnes appartenant aux minorités nationales concernant leur droit à la préservation et au développement de leur identité et de leur culture spécifiques et de les prendre en compte effectivement dans les décisions d'attribution de subventions²⁷. Les représentants des minorités nationales devraient, dans la mesure du possible, être associés à la gestion des programmes et des projets relatifs aux activités culturelles des minorités ; toute décision allant à l'encontre des recommandations des associations ou des organes consultatifs des minorités devrait être dûment motivée.

24. Le Comité consultatif note que, pour prévenir l'assimilation, il faut non seulement s'abstenir de mener des politiques visant sans équivoque à assimiler les personnes appartenant aux minorités nationales dans la société majoritaire²⁸, mais aussi, comme le prévoit l'article 5.1 de la Convention-cadre, prendre des mesures positives afin de « promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et

²⁴ Voir par exemple Troisième Avis sur la Fédération de Russie.

²⁵ Troisième Avis sur le Royaume-Uni ; Deuxième Avis sur la Suisse.

²⁶ Troisième Avis sur l'Arménie ; Troisième Avis sur Chypre.

²⁷ Voir aussi Comité consultatif de la Convention-cadre, Deuxième Commentaire sur la participation effective.

²⁸ Premier Avis sur la Norvège.

développer leur culture, ainsi que de préserver les éléments essentiels de leur identité », notamment leur langue. Concernant en particulier les minorités numériquement moins importantes, cette obligation impose de promouvoir et d'encourager activement l'utilisation des langues minoritaires et de créer un environnement général propice à leur pratique, afin d'empêcher leur disparition de la vie publique. L'assimilation peut certes relever d'une démarche personnelle librement choisie, mais elle est souvent précédée par une période d'inégalité culturelle, sociale ou politique entre la population majoritaire et la population minoritaire qui amène les personnes appartenant à une minorité nationale à accepter de s'assimiler.

25. L'intégration, par opposition à l'assimilation, est considérée comme un objectif légitime qui requiert la contribution de la culture majoritaire comme des cultures minoritaires. Elle apparaît, dans ce contexte, comme un processus de cohésion sociale qui admet et respecte la diversité tout en développant un sentiment positif d'appartenance chez tous les membres de la société. La création de conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des groupes minoritaires de préserver et de développer leurs cultures et d'affirmer leurs identités respectives est donc jugée essentielle pour une société intégrée²⁹. L'intégration, étant une démarche réciproque, requiert reconnaissance et respect de la part des uns comme des autres et entraîne souvent une évolution des cultures tant majoritaire que minoritaires. Cela suppose que la population majoritaire fasse preuve d'ouverture et soit disposée au changement afin de reconnaître l'enrichissement apporté par les cultures minoritaires.

²⁹ Premier Avis sur la Bulgarie ; Premier Avis sur le Danemark ; Troisième Avis sur la Finlande.

Partie III Droits linguistiques et égalité

26. En vertu de l'article 3.2 de la Convention-cadre, les droits prévus par la Convention peuvent être exercés individuellement ou en commun avec d'autres. Bien que les droits des minorités découlant de la Convention-cadre ne soient pas considérés comme des droits collectifs, certains d'entre eux, notamment les droits linguistiques, comportent une dimension collective. Par ailleurs, l'expression « en commun avec d'autres » pouvant s'appliquer aux membres d'autres minorités ou de la population majoritaire, l'exercice de ces droits revêt aussi une dimension interculturelle qui présuppose un contexte général d'égalité et de tolérance dans la société (articles 4 et 6). Cette dimension sociale particulière des droits linguistiques, qui s'appuie sur la mise en œuvre du principe de non-discrimination et la promotion de l'égalité effective, est analysée dans le présent chapitre.

1. Égalité devant la loi et égale protection de la loi, égalité effective dans tous les domaines de la vie

27. Beaucoup des principes évoqués dans les autres sections du présent Commentaire sont liés à l'application effective des principes d'égalité devant la loi, d'égale protection de la loi et d'égalité effective dans tous les domaines de la vie, énoncés à l'article 4 de la Convention-cadre. Le Comité consultatif encourage tous les Etats parties à adopter un cadre législatif clair relatif à la protection des minorités nationales. Ce cadre devrait, en plus de faire prendre conscience de l'engagement des autorités en faveur de la protection et de la promotion des droits des personnes appartenant aux minorités nationales, comprendre des dispositions spécifiques pour favoriser l'égalité effective. Il ressort de l'article 4.2 que le principe d'égalité n'implique pas que toutes les langues et toutes les situations doivent faire l'objet d'un traitement et d'une approche identiques. Au contraire, les mesures de promotion de l'égalité doivent être ciblées pour répondre aux besoins spécifiques des locuteurs des différentes langues minoritaires. Des dispositions distinctes en direction des locuteurs des langues des minorités

numériquement moins importantes peuvent s'avérer nécessaires pour revitaliser ces langues dans la vie publique, tandis que d'autres méthodes de promotion peuvent être mieux adaptées dans le cas de langues minoritaires plus largement pratiquées.

28. Les Etats peuvent employer diverses méthodes pour promouvoir l'égalité et surveiller l'application de la législation en la matière, notamment la mise en place d'organes chargés de la lutte contre la discrimination, de médiateurs ou d'autres instances spécialisées. Les personnes appartenant aux minorités nationales doivent avoir accès à des informations, si possible dans leur langue, sur leurs droits, le travail des instances antidiscrimination et les voies de recours à leur disposition en cas de discrimination, quelle qu'en soit la forme, y compris la discrimination indirecte et la discrimination multiple.

29. Le Comité consultatif estime en outre que, pour garantir une égale protection de la loi, il faut que les traitements discriminatoires soient considérés comme punissables par la loi et sanctionnés dans tous les Etats parties. La législation pénale devrait comprendre des dispositions prévoyant expressément que les tribunaux considèrent comme une circonstance aggravante pour toutes les infractions les motivations discriminatoires fondées sur la langue, la culture, l'appartenance ethnique ou la religion³⁰. Le discours de haine et l'incitation à toute forme d'hostilité fondée sur l'identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse doivent aussi être pris en compte dans les dispositions de droit pénal afin que ces infractions soient sanctionnées comme il convient.

30. Le Comité consultatif a souvent observé des formes particulières de préjugés et de discrimination à l'encontre des personnes appartenant à des groupes vulnérables tels que les communautés roms. Pour faciliter la lutte contre cette discrimination, des mesures spécifiques visant à promouvoir l'égalité pleine et effective des personnes appartenant aux

³⁰ Voir notamment Premier Avis sur l'Albanie.

groupes vulnérables devraient être élaborées, mises en œuvre et régulièrement suivies, en étroite coopération avec les représentants des groupes concernés. Etant donné que la langue est généralement loin d'être le seul obstacle à la jouissance d'une égalité pleine et effective, le Comité consultatif invite les autorités à s'attaquer de façon globale à la propagation de stéréotypes, aux traitements discriminatoires et à l'inégalité de fait des personnes appartenant à des groupes vulnérables tels que les Roms dans tous les domaines de la vie, pour tenter de faire évoluer les mentalités. Cette action pourrait par exemple consister, s'il y a lieu, à promouvoir l'utilisation du romani.

31. Pour les personnes appartenant aux minorités nationales, les exigences linguistiques auxquelles certains Etats parties subordonnent l'accès à la fonction publique, voire dans certains cas l'obtention de la citoyenneté, peuvent constituer un obstacle disproportionné à l'égalité des chances et avoir de ce fait un effet discriminatoire indirect. Il convient de faire en sorte que ces exigences soient conçues et appliquées de manière non discriminatoire et transparente et qu'elles soient assorties de mécanismes de réexamen et d'évaluation périodiques, notamment pour déterminer leur incidence sur l'égalité des chances pour les personnes appartenant aux minorités nationales. A cet égard, le Comité consultatif estime qu'il peut être utile, pour réduire les disparités et promouvoir une égalité plus effective, de faciliter l'accès des personnes appartenant aux minorités nationales à des cours de langue(s) officielle(s) offrant une formation linguistique de qualité³¹.

2. Tolérance, dialogue interculturel et non-discrimination

32. L'article 6 de la Convention-cadre est applicable à toute personne vivant sur le territoire d'un Etat partie. Cette disposition vise les sociétés dans leur ensemble, préconisant des politiques qui reflètent et promeuvent la diversité, éliminent les barrières et encouragent les contacts et la coopération entre les

³¹ Premier Avis sur le Lettonie.

personnes appartenant à différents groupes, en particulier dans les domaines de l'éducation, de la culture et des médias. Tous les droits linguistiques ont par conséquent pour arrière-plan l'obligation de promouvoir la tolérance et la compréhension mutuelle et de combattre toute forme de discrimination. Aussi, conformément à la culture du bilinguisme ou du plurilinguisme individuels que prône la Convention-cadre³², le Comité consultatif fonde ses travaux sur la reconnaissance et la valorisation des bienfaits du multilinguisme pour promouvoir la tolérance et le respect de la diversité dans les sociétés.

33. Les politiques linguistiques devraient faire en sorte que toutes les langues qui existent dans une société soient présentes de manière audible et visible dans le domaine public, afin que chacun soit conscient du caractère multilingue de la société et se reconnaisse comme faisant partie intégrante de cette société. Pour que les langues moins répandues soient davantage respectées, les politiques linguistiques devraient encourager l'utilisation de différentes langues dans les lieux publics, tels que les centres administratifs locaux, ainsi que dans les médias. Par ailleurs, s'il est important que les locuteurs de langues minoritaires apprennent les langues majoritaires, l'inverse est également vrai. Conformément aux principes énoncés à l'article 6 de la Convention-cadre, des politiques linguistiques inclusives devraient répondre aux besoins de chacun, y compris les personnes appartenant à une minorité nationale qui vivent en dehors de son aire d'implantation traditionnelle, les immigrés et les non-ressortissants³³.

³² Voir le premier Commentaire thématique du Comité consultatif sur l'éducation, section 2.1.2.

³³ Voir par exemple Troisième Avis sur l'Autriche.

2.1. Prise en compte de la diversité culturelle et linguistique

34. Le Comité consultatif a dénoncé à maintes reprises les situations dans lesquelles les cultures et les langues minoritaires ne sont pas défendues comme faisant partie intégrante de la société ordinaire, mais sont présentées comme « marginales ». Elles risquent alors de se retrouver isolées, situation qui peut conduire à l'assimilation des personnes appartenant aux minorités dans la culture majoritaire, perçue comme plus « avancée ». Le Comité consultatif recommande par conséquent d'intégrer pleinement les cultures minoritaires dans le développement culturel général en tenant dûment compte de leurs spécificités et de leur contribution positive à la société. Il a en particulier appelé les autorités à prendre des mesures pour faire mieux connaître les langues et les cultures des personnes appartenant aux minorités nationales dans le cadre des programmes scolaires. Ces mesures devraient concerner l'ensemble du territoire de l'Etat partie, et pas seulement les régions d'implantation traditionnelle des minorités. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à poursuivre leurs efforts de sensibilisation par le biais des médias et de l'école pour promouvoir et mettre en avant la diversité culturelle et linguistique des sociétés³⁴. Il convient aussi, à cet égard, de prévoir des formations interculturelles et multiculturelles ainsi que des formations aux droits de l'homme à l'intention des enseignants et des fonctionnaires, y compris les policiers³⁵.

2.2. Relations mutuelles entre les locuteurs de la langue majoritaire et les locuteurs des langues minoritaires

35. Le Comité consultatif est préoccupé par les tensions et les divisions croissantes autour des questions linguistiques, que l'on peut observer même dans des sociétés qui sont dans l'ensemble caractérisées par des relations pacifiques entre les personnes

³⁴Troisième Avis sur la Hongrie.

³⁵Premier Avis sur le Liechtenstein.

appartenant à différents groupes. La situation est, à ses yeux particulièrement inquiétante lorsque les divisions linguistiques sont exploitées à des fins politiques et présentées comme l'une des causes premières des clivages de la société et que le discours public attise l'intolérance fondée sur l'appartenance linguistique. De tels développements peuvent empoisonner les relations sociales pendant des décennies³⁶.

36. Les politiques et mesures discriminatoires, notamment dans le domaine de l'éducation, sont souvent justifiées par la connaissance insuffisante de la(des) langue(s) officielle(s). A cet égard, le Comité consultatif a condamné la discrimination et la ségrégation à caractère raciste à l'encontre des Roms et préconisé de prendre des mesures pour que les personnes appartenant à la minorité rom bénéficient d'une égalité d'accès à l'apprentissage du romani ainsi que des langues majoritaires. Le Comité consultatif invite également les autorités à adopter une attitude plus souple à l'égard des personnes appartenant à la minorité rom qui ne sont pas ressortissantes de l'Etat où elles résident. Elles devraient envisager, le cas échéant, de leur octroyer le bénéfice des mesures en faveur des ressortissants appartenant à la minorité rom, en particulier dans le domaine de l'éducation³⁷.

37. Il convient de porter une attention particulière aux obstacles linguistiques rencontrés par les personnes appartenant à certaines minorités dans l'accès aux services, obstacles qui peuvent dans certains cas constituer une discrimination indirecte. Cela peut être le cas de groupes numériquement peu importants de locuteurs de langues ayant un statut officiel, de minorités nationales relevant de la Convention-cadre mais vivant en dehors de leur territoire d'implantation traditionnelle, ou

³⁶ Troisième Avis sur la Moldova ; Troisième Avis sur le Royaume-Uni ; Troisième Avis sur « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

³⁷ Troisième Avis sur l'Allemagne ; Troisième Avis sur l'Italie. Cette pratique a été saluée par le Comité consultatif dans son Troisième Avis sur la Norvège et son Troisième Avis sur l'Autriche.

encore de locuteurs de langues ne bénéficiant pas d'une protection juridique.

38. Le Comité consultatif accueille positivement les mesures prises par les autorités en faveur de l'intégration scolaire des enfants immigrés et réfugiés, en particulier la promotion de l'apprentissage de la langue maternelle et de l'enseignement interculturel ; il les a encouragées à renforcer ces mesures³⁸. Il note que les enfants immigrés, en raison notamment des barrières linguistiques, peuvent rencontrer des difficultés pour accéder à l'éducation ; de ce fait, ils sont souvent surreprésentés dans les niveaux inférieurs de l'enseignement secondaire et sous-représentés dans les niveaux avancés de l'enseignement secondaire et dans l'enseignement supérieur. Pour améliorer l'accès et l'intégration effective de ces enfants à l'école, il est nécessaire d'adopter des mesures de soutien supplémentaires, telles que des cours de langue intensifs, des cours de rattrapage et des dispositifs d'information, ainsi que des mesures de sensibilisation destinées aux familles. Le Comité consultatif considère aussi favorablement le soutien aux familles immigrées, et en particulier aux femmes issues de l'immigration, sous la forme de cours de langue officielle, de services de consultation et d'informations.

39. Le Comité consultatif note également que certains Etats ont mis en place des contrats d'intégration avec les migrants parlant une langue étrangère. Bien qu'il reconnaisse l'importance de la langue comme outil d'intégration, il souligne que l'intégration concerne tout autant la population majoritaire que les communautés minoritaires et qu'elle ne devrait pas reposer de façon disproportionnée sur les efforts à fournir par les immigrés³⁹. A cet égard, le Comité consultatif a en particulier dénoncé le recours à des sanctions dans le contexte des contrats d'intégration (privation des prestations sociales, non-renouvellement du permis de séjour, menaces d'expulsion), car à

³⁸ Troisième Avis sur la Finlande.

³⁹ Troisième Avis sur le Liechtenstein.

ses yeux la contrainte n'est pas une mesure appropriée pour promouvoir l'intégration⁴⁰. Par ailleurs, toutes les mesures prises doivent permettre à l'individu de préserver et de développer l'ensemble de son répertoire linguistique, y compris sa langue maternelle. L'identité et la culture d'une personne (y compris ses appartenances identitaires multiples et son répertoire plurilingue) doivent être respectées, et leur préservation et leur développement doivent être soutenus, non seulement en raison de leur intérêt cognitif pour l'individu concerné mais aussi parce que cela est indispensable à sa bonne intégration dans la société.

⁴⁰ Troisième Avis sur l'Autriche.

Partie IV Droits linguistiques et médias

40. Les médias jouent un rôle important sur le terrain des droits linguistiques des minorités nationales. Le droit de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées dans une langue minoritaire, prévu à l'article 9 de la Convention-cadre, ne peut s'exercer que s'il existe des possibilités effectives d'accéder aux médias. La possibilité de recevoir et de communiquer des informations dans une langue que l'on comprend parfaitement et dans laquelle on est à l'aise pour s'exprimer est en outre une condition sine qua non de la participation égale et effective à la vie publique, économique, sociale et culturelle. Par ailleurs, pour que la langue se développe dans tous les domaines et qu'elle soit un moyen de communication universel pour le locuteur, il faut qu'elle soit présente dans la sphère publique, y compris les médias publics. La présence de langues minoritaires dans les médias publics renforce la cohésion sociale, car elle témoigne d'une politique générale inclusive à l'égard des minorités, fondée sur la reconnaissance et l'encouragement de l'autoreconnaissance.

1. Médias du secteur public

41. Pour refléter la diversité culturelle et linguistique d'une société, la radiotélévision de service public doit garantir une présence suffisante des personnes appartenant aux minorités et de leurs langues, y compris les minorités nationales numériquement moins importantes. Cela suppose d'accorder des aides aux médias et aux programmes destinés aux minorités nationales, produits par des minorités nationales ou traitant des minorités nationales dans les langues minoritaires et dans la langue majoritaire ainsi qu'en format bilingue ou multilingue. Les intérêts et les préoccupations des minorités devraient aussi être évoqués dans les émissions régulières au lieu d'être traités à part dans des émissions sporadiques, et les médias généralistes devraient aborder les sujets politiques plus généraux qui

intéressent les personnes appartenant aux minorités⁴¹. A cette fin, il faudrait s'efforcer de recruter et de retenir des journalistes issus des minorités dans les médias généralistes et veiller à ce que les minorités soient représentées au sein des conseils de la radiotélévision. En outre, les personnes appartenant aux minorités nationales devraient participer à la conception des émissions en langues minoritaires afin que ces programmes reflètent fidèlement les intérêts et les préoccupations des communautés minoritaires. Enfin, il faut veiller à produire des émissions en langues minoritaires de qualité, à même d'attirer une large audience, et qui soient diffusées à des horaires convenables⁴².

42. Etant donné que les émissions en langues minoritaires nécessitent souvent des efforts supplémentaires (traduction, mise au point d'une terminologie appropriée), il convient d'ajuster les crédits budgétaires qui leur sont affectés⁴³. Pour faciliter l'accès des organisations et des médias des minorités aux subventions publiques, ceux-ci doivent être exemptés de certaines conditions générales, telles que les critères de zone de couverture minimum ou les conditions spécifiques de participation aux appels d'offres⁴⁴. Il convient de porter une attention particulière aux besoins des minorités numériquement moins importantes ou des groupes particulièrement vulnérables comme les communautés roms, qui ont généralement un accès très limité à des médias dans leurs langues, avec peu de journalistes qualifiés à même de travailler dans ces langues. Lorsque les médias jouent un rôle central dans un processus de revitalisation linguistique, un soutien public résolu est indispensable. Les autorités devraient financer plus généreusement les organisations ou les médias qui représentent

⁴¹ Troisième Avis sur la Croatie.

⁴² Deuxième Avis sur la Roumanie.

⁴³ Troisième Avis sur la Hongrie.

⁴⁴ Troisième Avis sur la Fédération de Russie et Troisième Avis sur l'Autriche.

ces minorités afin de porter leur identité, leur langue, leur histoire et leur culture à l'attention de la majorité.

43. Le Comité consultatif note que plusieurs pays ont mis en place des quotas élevés de diffusion dans la(les) langue(s) officielle(s). S'il reconnaît que la promotion de la(des) langue(s) officielle(s) est un but légitime, le Comité consultatif a systématiquement souligné, dans ses constats, qu'il y avait lieu de mettre en place des dispositions spéciales pour garantir les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales, par exemple une application souple des quotas ou des exemptions accordées aux régions d'implantation substantielle de communautés minoritaires⁴⁵. L'instauration de quotas linguistiques ne doit en aucun cas entraîner une réglementation des contenus ; la liberté des médias doit être pleinement respectée. Les coûts de doublage ou de sous-titrage engagés pour respecter ces quotas devraient être pris en compte lors de l'attribution de fonds publics à des médias en langue minoritaire.

44. De plus, il importe de noter que l'article 6 de la Convention-cadre appelle expressément à prendre des mesures dans le domaine des médias pour promouvoir la tolérance et le dialogue interculturel dans la société et pour favoriser la cohésion sociale. Le Comité consultatif a souligné à maintes reprises l'importance du rôle joué par les médias pour encourager la tolérance et le respect de la diversité, et critiqué les médias qui attisent l'hostilité interethnique par des reportages manquant d'objectivité⁴⁶. Il est important, à cet égard, de veiller à ce que des organes de régulation soient en place pour promouvoir le journalisme éthique, notamment par des activités ciblées de formation et de sensibilisation, et à ce que ces organes comprennent des représentants des minorités et consultent régulièrement les communautés minoritaires.

⁴⁵ Deuxième Avis sur l'Ukraine.

⁴⁶ Voir par exemple Troisième Avis sur l'Ukraine ; Troisième Avis sur la Fédération de Russie.

2. Médias du secteur privé

45. Le Comité consultatif est conscient du rôle important joué par médias privés et communautaires pour la réalisation des droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales. Il s'est félicité de la contribution des médias du secteur privé à l'intégration et à la valorisation générale de la diversité culturelle dans la société⁴⁷. Compte tenu du caractère concurrentiel de ce secteur, les autorités devraient envisager de mettre en place des mesures incitatives à l'intention des opérateurs de médias privés et communautaires, par exemple sous forme de subventions et d'attribution de fréquences, afin d'accroître, en particulier, l'accès aux médias des minorités numériquement moins importantes ainsi que la présence de ces minorités et de leurs langues dans les médias. Il convient à cet égard de porter une attention particulière aux besoins spécifiques des régions rurales et isolées où des personnes appartenant à des minorités nationales sont implantées traditionnellement ou en nombre substantiel.

46. En ce qui concerne l'application de quotas relatifs à la(aux) langue(s) officielle(s) dans le secteur des médias privés, le Comité consultatif estime qu'il faut prendre grand soin de ne pas restreindre abusivement l'initiative privée et veiller à ce que les quotas linguistiques n'empêchent pas la création ou le maintien de médias en langues minoritaires⁴⁸. Ainsi, le Comité consultatif a estimé que l'application au secteur des médias privés d'un quota de diffusion dans la langue officielle fixé à 75 % était incompatible avec l'article 9.3 de la Convention-cadre⁴⁹. Entre autres conséquences négatives des quotas, les médias en langues minoritaires peuvent subir une limitation de leur temps d'antenne, devoir faire face à des coûts plus élevés en raison des besoins de doublage ou de sous-titrage dans la langue officielle

⁴⁷ Voir par exemple Troisième Avis sur l'Autriche.

⁴⁸ Troisième Avis sur la Moldova.

⁴⁹ Deuxième Avis sur l'Ukraine.

et même, dans certains cas, se voir infliger des amendes pour infraction aux dispositions légales.

3. Presse écrite

47. Alors que l'article 9.3 prévoit essentiellement une obligation négative *de pas entraver* la création et l'utilisation de médias écrits, le Comité consultatif a souligné dans plusieurs avis par pays l'intérêt particulier de ces médias pour les personnes appartenant aux minorités nationales⁵⁰. Les journaux en langue minoritaire sont, notamment pour les membres âgés de la communauté minoritaire concernée, un moyen important et traditionnel de recevoir des informations et des nouvelles, mais ils ont également une valeur symbolique et « emblématique » considérable pour l'ensemble de la communauté, car ils attestent l'existence de cette langue dans la sphère publique. Le Comité consultatif a par ailleurs observé à maintes reprises que les communautés minoritaires considéraient leurs journaux en langue minoritaire comme un vecteur important pour préserver et développer les spécificités de leur culture et de leur langue au sein de la société majoritaire. C'est pourquoi il a insisté sur la nécessité de maintenir le soutien à ces organes de presse qui sont souvent non viables commercialement du fait de leur petite taille et ne peuvent être remplacés par des médias électroniques modernes en raison de leur importance particulière pour la communauté minoritaire. Le Comité consultatif a encouragé les Etats à veiller à ce que les règles générales régissant les subventions à la presse, qui instaurent souvent des conditions telles qu'un tirage minimum ou une distribution à l'échelle nationale, ne soient pas appliquées aux médias écrits en langues minoritaires, qui ont peu de chances de satisfaire à ces critères⁵¹. Lorsque des subventions et des aides sont prévues pour des médias écrits en langues minoritaires, celles-ci devraient être

⁵⁰ Voir par exemple Troisième Avis sur la Finlande.

⁵¹ Voir par exemple Troisième Avis sur l'Autriche ; Troisième Avis sur la Finlande.

accordées conformément à des procédures claires et transparentes et dans le plein respect de la liberté d'expression.

4. Progrès technologiques dans les médias et incidence sur les minorités

48. Tout comme l'offre de programmes en langues minoritaires dans le secteur des médias privés, l'offre de publications en langues minoritaires sur internet ne cesse de croître. Les médias électroniques jouent souvent un rôle important dans la circulation de l'information dans ces langues. Si ces publications ne sauraient remplacer la presse écrite traditionnelle, ils doivent néanmoins être pris en compte lors de l'octroi d'aides à la production de médias en langues minoritaires. Il importe, à cet égard, d'apporter un soutien professionnel et financier pour la maintenance des sites web et de renforcer la formation des journalistes travaillant pour des médias électroniques en langues minoritaires⁵².

49. Les développements techniques et technologiques dans le domaine des médias, y compris les médias sociaux, offrent des perspectives, mais peuvent aussi faire obstacle à l'accès aux médias en langues minoritaires, en fonction des modalités d'introduction de ces changements et du soutien apporté aux groupes intéressés pour pouvoir en bénéficier. Les besoins et les intérêts particuliers des communautés minoritaires doivent être pris en compte, par exemple en cas de modification des fréquences⁵³. Vu que le nombre de fréquences terrestres disponibles est limité, le nombre de canaux de diffusion peut être multiplié grâce à la numérisation des médias. Il est toutefois essentiel que le développement de la numérisation ne restreigne pas la capacité des personnes appartenant aux minorités nationales de recevoir des médias dans leur langue. L'introduction de nouvelles technologies peut aussi faciliter la réception de programmes en langues minoritaires produits dans

⁵²Troisième Avis sur Chypre.

⁵³Troisième Avis sur la République slovaque.

d'autres pays, souvent voisins, comme le préconise l'article 17 de la Convention-cadre. Toutefois, ces programmes ne sauraient se substituer à des émissions produites localement, qui répondent généralement mieux aux besoins et aux intérêts des communautés minoritaires⁵⁴.

5. Industries du film et de la musique et langues minoritaires

50. Les films ou la musique en langues minoritaires produits sur le territoire national peuvent contribuer de façon importante au prestige et à la présence de ces langues dans la vie publique. Ils sont également protégés par les dispositions de l'article 9 de la Convention-cadre. Le Comité consultatif a par exemple estimé que les autorités ne devaient pas instaurer d'obligations excessives en matière de doublage, de postsynchronisation ou de sous-titrage dans la langue officielle, qui pourraient constituer un obstacle disproportionné à la production et à la projection de films en langues minoritaires⁵⁵.

⁵⁴ Troisième Avis sur l'Allemagne ; Troisième Avis sur la Moldova.

⁵⁵ Voir Deuxième Avis sur l'Ukraine.

Partie V Utilisation des langues minoritaires en public et en privé

1. Utilisation des langues minoritaires en public, dans les administrations et devant la justice

51. Les droits linguistiques ne sont effectifs que s'ils peuvent être exercés dans la sphère publique. L'article 10 de la Convention-cadre énonce les grands principes relatifs au droit d'utiliser les langues minoritaires oralement et par écrit, en privé comme en public, y compris – sous certaines conditions – dans les rapports avec les autorités administratives. Vu l'importance de ce droit, il est indispensable que toute décision relative aux politiques linguistiques et à la jouissance des droits linguistiques soit prise en étroite concertation avec les représentants des minorités afin que les préoccupations des personnes appartenant aux minorités nationales soient dûment et effectivement prises en compte.

1.1. Législation sur la(les) langue(s) officielle(s) ou sur la(les) « langue(s) d'Etat »

52. Le droit d'utiliser sa langue librement et sans obstacle, en privé comme en public, oralement et par écrit, est considéré comme l'un des principaux moyens d'affirmer et de préserver son identité linguistique. Bien que le droit d'utiliser une langue minoritaire ne puisse être entravé, l'article 10.1 limite également l'intervention de l'Etat pour ce qui est de l'utilisation publique d'une langue minoritaire, notamment dans les lieux publics et en présence d'autres personnes. La législation linguistique peut restreindre l'utilisation exclusive d'une langue minoritaire uniquement dans les cas où les activités exercées par des entreprises, organisations ou institutions privées portent atteinte à un intérêt public légitime, tel que la sûreté publique, la santé, la protection des consommateurs, les droits liés au travail ou la sécurité du lieu de travail. En tout état de cause, il convient dans chaque cas d'établir la nécessité et la proportionnalité de la mesure et de prendre en compte les droits et les intérêts des individus concernés. La notion d'intérêt public légitime doit

donc être interprétée de façon restrictive. Ainsi, concernant les droits des consommateurs, les considérations relatives à la santé et la sécurité (par exemple dans le cas des médicaments) priment sur la préférence de la majorité des consommateurs pour la langue officielle.

53. Les Etats peuvent adopter des lois visant à renforcer et à protéger la(les) langue(s) officielle(s)⁵⁶. Ce but légitime doit cependant être poursuivi en conformité avec les droits prévus par les articles 10 et 11 et les autres dispositions pertinentes de la Convention-cadre ainsi qu'à son esprit général qui vise à promouvoir la tolérance et la compréhension mutuelle. Compte tenu du droit des personnes appartenant aux minorités nationales d'utiliser leur langue librement et sans entrave, expressément énoncé à l'article 10.1, les lois relatives à la(aux) langue(s) d'Etat doivent en particulier s'abstenir d'empiéter sur la sphère privée d'une personne. Les mesures visant à promouvoir les langues officielles doivent être appliquées de manière à respecter l'identité et les besoins linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales. Les autorités doivent par conséquent s'efforcer de trouver un juste équilibre entre la protection de la(des) langue(s) officielle(s) et les droits linguistiques de ces personnes. A cet égard, les mesures d'encouragement et d'incitation sont beaucoup plus efficaces que n'importe quelle forme de contrainte pour développer la connaissance et l'utilisation de la(des) langue(s) officielle(s) par tous les membres de la population.

54. Certains Etats ont instauré et appliqué des mesures punitives comme la condamnation à une amende ou le retrait de la licence professionnelle afin d'imposer l'utilisation de la langue

⁵⁶ Dans un certain nombre de pays, la langue officielle (mentionnée à l'article 14.3 de la Convention-cadre et dans le rapport explicatif) est désignée par le terme « langue d'Etat », qui dénote l'importante fonction d'identification à l'Etat que revêt la langue.

officielle⁵⁷. Le Comité consultatif estime que les sanctions infligées en cas d'infraction aux dispositions de la législation relative à la(aux) langue(s) d'Etat, quelle que soit leur nature, doivent respecter strictement les critères de proportionnalité et d'existence d'un intérêt public clairement démontré, légitime et prépondérant. A cet égard, le Comité consultatif a estimé que la simple possibilité juridique d'infliger des amendes, que ce soit à des personnes morales ou à des personnes physiques exerçant une activité indépendante, au motif qu'elles utilisent leur langue minoritaire dans la sphère privée n'est pas compatible avec les dispositions de la Convention-cadre. De même, la mise en place de dispositifs d'inspection linguistique dans le secteur privé est incompatible avec la Convention-cadre, ces dispositifs pouvant constituer une ingérence disproportionnée dans la sphère privée de l'individu⁵⁸.

1.2. Utilisation de langues minoritaires dans les rapports avec les autorités administratives dans les aires géographiques d'implantation traditionnelle ou substantielle de minorités nationales

55. L'article 10.2 définit les conditions sous lesquelles les langues minoritaires peuvent aussi être utilisées dans les rapports avec les autorités administratives. Cet usage ne porte nullement préjudice à la(aux) langue(s) officielle(s). Si les Etats disposent d'une marge d'appréciation en ce qui concerne la délimitation des aires « d'implantation substantielle » de minorités, il leur incombe de fixer des critères clairs quant à ce qui constitue « un nombre suffisant » ou un « nombre suffisamment important » de personnes⁵⁹. La possibilité d'utiliser des langues minoritaires dans les relations avec l'administration dans toutes les régions où les critères énoncés à l'article 10.2 de la Convention-cadre sont remplis ne peut pas être laissée à la seule appréciation des

⁵⁷ Troisième Avis sur la République slovaque ; Premier et Deuxième Avis sur l'Estonie.

⁵⁸ Premier Avis sur la Lettonie.

⁵⁹ Premier Avis sur l'Arménie.

autorités locales concernées. Il importe par conséquent d'établir des procédures claires et transparentes concernant les cas dans lesquels il convient d'instituer l'usage des langues minoritaires, y compris par écrit, et selon quelles modalités, afin que ce droit puisse être exercé en toute égalité.

56. Etant donné que les droits prévus à l'article 10.2 peuvent être exercés dès lors que l'un des deux critères principaux est rempli (implantation substantielle *ou* implantation traditionnelle), ils peuvent aussi s'appliquer à des territoires où résident une proportion relativement faible de personnes appartenant à une minorité nationale, du moment que ces personnes habitent *traditionnellement* sur le territoire en question, qu'elles en font la demande et que cette demande correspond à un besoin réel. Les Etats devraient étudier attentivement la demande et évaluer avec soin les besoins existants dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle de personnes appartenant à des minorités nationales, en tenant également compte de la situation locale spécifique⁶⁰. Dans ce contexte, le terme « besoin » ne signifie pas que les personnes appartenant à la minorité nationale considérée ne connaîtraient pas la langue officielle et que des services fournis dans la langue minoritaire leur seraient de ce fait indispensables. Une menace pour la fonctionnalité de la langue minoritaire en tant qu'outil de communication dans une région donnée suffit à constituer un « besoin » au sens de l'article 10.2 de la Convention-cadre⁶¹. Il convient alors de mettre en place des mesures de protection pour maintenir des services dans la langue minoritaire, même si elle n'est pas couramment utilisée, faute de quoi elle risquerait de disparaître de la sphère publique. Par ailleurs, les Etats ne devraient pas statuer sur l'existence d'une demande suffisante en se fondant sur les délibérations d'organes où les personnes

⁶⁰ Premier Avis sur la Bulgarie.

⁶¹ Premier Avis sur les Pays-Bas.

appartenant aux minorités nationales ne sont pas effectivement représentées⁶².

57. Il ne faut pas que des seuils numériques constituent un obstacle indu à l'utilisation officielle de certaines langues minoritaires dans des régions où résident des personnes appartenant à des minorités nationales, que ce soit traditionnellement ou en nombre substantiel. Ainsi, une condition exigeant qu'un groupe minoritaire représente au moins 50 % de la population sur un territoire donné pour que l'utilisation de la langue minoritaire soit autorisée dans les relations avec les administrations locales n'est pas compatible avec la Convention-cadre⁶³. Lorsque des seuils sont fixés, ils ne doivent pas être appliqués de manière rigide mais avec souplesse et discernement⁶⁴. Le Comité consultatif s'est félicité de la flexibilité dans l'application de critères rigides relatifs à l'utilisation des langues minoritaires établis par la loi dont font preuve certains fonctionnaires locaux qui, dans la pratique, communiquent dans la langue minoritaire et acceptent la correspondance dans cette langue, même si les réponses sont encore souvent rédigées dans la langue officielle⁶⁵. D'une manière générale, le Comité consultatif encourage les Etats à mûrement réfléchir lorsqu'ils fixent des seuils pour définir les aires d'implantation substantielle de personnes appartenant à des minorités nationales et accueille avec satisfaction les décisions des autorités qui tendent à abaisser ces seuils si le besoin s'en fait sentir.

58. Le Comité consultatif préconise de mettre autant que possible à profit les dispositions légales permettant l'utilisation des langues minoritaires dans les contacts avec les administrations au niveau local et dans l'éducation. Les autorités devraient soutenir et encourager activement ces mesures en

⁶² Premier Avis sur l'Italie.

⁶³ Deuxième Avis sur la Bosnie-Herzégovine.

⁶⁴ Voir le Troisième Avis sur la République slovaque (seuil fixé à 20 %).

⁶⁵ Troisième Avis sur l'Estonie.

créant un environnement propice à l'utilisation des langues minoritaires, et notamment en mettant à disposition les ressources financières et humaines nécessaires⁶⁶. Dans ce contexte, les autorités sont également invitées à examiner attentivement la situation des minorités nationales et des communautés linguistiques dont un nombre substantiel de membres vivent en dehors de leur territoire traditionnel (souvent dans la capitale du pays). Le Comité consultatif a réaffirmé à cet égard que les conditions posées à l'article 10.2 étaient satisfaites dès lors qu'il existait une demande et que les personnes appartenant à une minorité nationale étaient présentes en nombre substantiel⁶⁷.

1.3. Droit d'être informé dans le cadre des procédures pénales

59. En vertu de l'article 10.3 de la Convention-cadre, toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit, dans le cadre d'une procédure pénale, d'être informée dans une langue qu'elle comprend des raisons de son arrestation et de la nature et de la cause de l'accusation portée contre elle. Ces droits sont également garantis par les articles 5 et 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le Comité consultatif a cependant noté à maintes reprises que, même si des dispositions à cet effet existent dans la loi, il arrive souvent que ce droit ne soit pas systématiquement mis en œuvre en raison de l'insuffisance des ressources financières et/ou par manque d'interprètes qualifiés, surtout lorsqu'il s'agit de langues de minorités numériquement peu importantes. Le Comité consultatif a systématiquement encouragé les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour que les droits des minorités nationales soient pleinement respectés dans le contexte judiciaire, y compris au stade de l'instruction et de la procédure

⁶⁶ Troisième Avis sur la Slovénie ; Deuxième Avis sur la Suisse.

⁶⁷ Troisième Avis sur la Finlande ; Premier Avis sur la Norvège.

préalable au procès⁶⁸. En outre, le Comité consultatif a considéré comme bienvenues les dispositions tendant à garantir le droit à l'interprétation dans une langue minoritaire non seulement dans le cadre des procédures pénales, mais aussi dans celui des procédures civiles et administratives⁶⁹.

1.4. Alphabets des langues minoritaires

60. L'article 10 ne traite pas la question du choix de l'alphabet indépendamment du droit d'utiliser une langue minoritaire. Estimant que l'alphabet fait partie intégrante de la langue, le Comité consultatif invite instamment les Etats à ne pas établir de distinction entre les deux concepts ni à fixer de règles séparées. Il considère d'ailleurs que, dans les cas où l'utilisation d'une langue ne concerne pas les relations avec les autorités publiques, les personnes concernées devraient avoir le libre choix de l'alphabet qu'elles utilisent, hors de toute restriction normative⁷⁰.

2. Manifestations des langues minoritaires : noms de personnes, noms de lieux et indications topographiques

2.1. Noms de personnes et patronymes

61. Le droit d'utiliser son nom personnel dans une langue minoritaire et de le faire reconnaître officiellement est un droit linguistique fondamental, étroitement lié à l'identité et à la dignité de l'individu, comme l'a souligné le Comité consultatif dans plusieurs avis par pays⁷¹. Les Etats parties doivent veiller à qu'aucun obstacle ni pression n'empêche les personnes d'utiliser leur nom dans leur langue et d'en obtenir la reconnaissance. Cela suppose que les fonctionnaires compétents, notamment ceux qui sont chargés de délivrer les actes de naissance, soient conscients de leurs obligations. La disposition pertinente de la Convention-

⁶⁸ Premier Avis sur la République tchèque.

⁶⁹ Premier Avis sur la Géorgie ; Deuxième Avis sur la Roumanie.

⁷⁰ Deuxième et Troisième Avis sur la Fédération de Russie.

⁷¹ Voir par exemple Deuxième Avis sur la Lituanie ; Troisième Avis sur la Finlande.

cadre est libellée de façon à laisser aux Etats parties la possibilité de l'appliquer en tenant compte des particularités de leur situation et de leur système juridique ; pour autant, ces derniers doivent établir un cadre législatif clair et conforme aux normes internationales et veiller à ce qu'il soit appliqué dans le plein respect du principe de l'égalité.

62. Dans les cas où des personnes ont été contraintes de changer de nom ou de renoncer à leur nom, l'article 11 de la Convention-cadre requiert que la forme originale du nom puisse être ajoutée sur le passeport, le document d'identité ou l'acte de naissance. Cette inscription devrait être faite à la demande de la personne concernée ou de ses parents⁷². Si des justificatifs sont demandés, il convient que cette obligation ne restreigne pas indûment, dans la pratique, le droit de faire inscrire la forme originale de son nom sur les documents d'identité ; de même, le coût de cette démarche ne devrait pas être prohibitif⁷³. Les autorités peuvent, conformément à l'article 11, exiger que les documents d'identité contiennent une transcription phonétique du nom de la personne dans l'alphabet officiel, s'il contient des caractères étrangers. Cependant, la transcription devrait être aussi exacte que possible et ne devrait pas être déconnectée des éléments essentiels de la langue minoritaire, tels que son alphabet et sa grammaire. En outre, le Comité consultatif considère que le droit à la reconnaissance officielle des noms en langues minoritaires devrait toujours être pleinement respecté⁷⁴. Les nouvelles technologies facilitent l'utilisation des signes diacritiques et des alphabets des minorités nationales. Les Etats

⁷² Premier Avis sur la Lituanie ; Premier Avis sur l'Ukraine.

⁷³ Premier Avis sur la Lettonie.

⁷⁴ Premier Avis sur l'Azerbaïdjan. Voir aussi à cet égard la décision du Comité des droits de l'homme de l'ONU sur le cas Raihman c. Lettonie : le Comité a estimé que la modification unilatérale d'un nom de personne pour le mettre en conformité avec les règles grammaticales du letton constituait une violation du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

sont par conséquent encouragés à tirer parti de toutes les possibilités techniques existantes pour garantir pleinement et effectivement les droits prévus par l'article 11 de la Convention-cadre⁷⁵.

63. Des problèmes peuvent surgir en cas de conflit entre traditions linguistiques, par exemple pour déterminer le suffixe des noms féminins après le mariage, problème qui peut également se répercuter sur le nom des enfants. Le Comité consultatif accueille positivement les législations qui prévoient la possibilité d'inscrire les noms de famille dans les registres d'état civil sans le suffixe féminin requis par les règles grammaticales de certaines langues slaves ainsi que, à l'inverse, les législations qui permettent d'adjoindre un suffixe slave dans les pays où cette pratique n'est pas en usage, en application de la règle de déclinaison des noms selon le genre grammatical⁷⁶.

2.2. Informations de caractère privé exposées à la vue du public

64. Les dispositions restreignant indûment l'utilisation d'une langue minoritaire (employée seule ou à côté de la langue officielle) dans les publicités, annonces, enseignes et autres informations de caractère privé exposées à la vue du public ne sont pas compatibles avec l'article 11.2 de la Convention-cadre. A cet égard, le Comité consultatif rappelle que l'expression « de caractère privé » figurant à l'article 11 se rapporte à toutes les manifestations d'une langue minoritaire qui ne sont pas de nature officielle, y compris – par exemple – les enseignes, les affiches et les publicités. Le Comité consultatif accueille aussi positivement les mesures tendant à accroître la visibilité des langues et de l'histoire des minorités sur les cartes⁷⁷.

⁷⁵ Troisième Avis sur la Finlande ; Deuxième Avis sur la Pologne.

⁷⁶ Premier Avis sur la République tchèque ; Troisième Avis sur l'Allemagne.

⁷⁷ Troisième Avis sur l'Allemagne.

2.3. Signalisation publique

65. En vertu de l'article 11.3 de la Convention-cadre, il convient d'ouvrir la possibilité de présenter les indications topographiques également dans la langue minoritaire dans les régions traditionnellement habitées par « un nombre substantiel de personnes appartenant à une minorité nationale ». Les conditions sont donc plus restrictives que celles prévues à l'article 10.2, puisque l'implantation doit être à la fois traditionnelle et substantielle. Pas plus que l'article 10.2, cette disposition ne fixe de pourcentage minimum de la population au-dessus duquel elle serait applicable. Des procédures transparentes, fixant des critères clairs quant à ce qui constitue un nombre « substantiel », doivent être établies par les Etats parties, par exemple sous la forme de seuils. Si les Etats disposent d'une marge d'appréciation pour déterminer ces seuils, en tout état de cause ceux-ci ne doivent pas constituer un obstacle disproportionné pour certaines langues minoritaires. Ainsi, le Comité consultatif a estimé que le critère de majorité absolue ou relative dans les collectivités urbaines, municipales ou locales posait un problème de compatibilité avec l'article 11 de la Convention-cadre⁷⁸. La formulation relativement souple de cette disposition répond au souci de tenir dûment compte des conditions spécifiques prévalant dans les différents Etats parties. En outre, l'article 11.3 prend en considération, le cas échéant, les accords conclus avec d'autres Etats, sans toutefois instaurer l'obligation pour les Etats de contracter de tels accords⁷⁹.

66. Le Comité consultatif accueille positivement tout abaissement des seuils. Etant donné que l'article 11.3 de la Convention-cadre vise les régions qui sont « traditionnellement habitées » par un nombre substantiel des personnes appartenant à une minorité nationale, la structure démographique de la

⁷⁸ Premier Avis sur la Bosnie-Herzégovine ; Deuxième Avis sur la Pologne.

⁷⁹ Voir Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et rapport explicatif, H(1995)010, février 1995, paragraphe 70.

région en question devrait être examinée sur la durée pour s'assurer que des tendances récentes à l'assimilation ne jouent pas contre la préservation de la langue minoritaire⁸⁰. Les autorités devraient par conséquent interpréter et appliquer la législation avec souplesse, sans s'attacher trop strictement aux critères de seuils.

67. En vertu de l'article 11.3 de la Convention-cadre, l'utilisation de la langue minoritaire dans la signalisation doit reposer sur un fondement législatif clair et sans ambiguïté. Il ne suffit pas que cette pratique soit admise dans les faits, sans être étayée par une loi⁸¹. La sécurité routière ou la différence d'alphabet ne sauraient être invoquées comme arguments pour refuser une signalisation bilingue⁸². Bien au contraire, le bilinguisme de la signalisation devrait être encouragé car il envoie le message d'un partage harmonieux du territoire entre différents groupes de population⁸³.

⁸⁰ Troisième Avis sur l'Autriche.

⁸¹ Premier Avis sur la Géorgie.

⁸² Premier Avis sur le Danemark.

⁸³ Troisième Avis sur l'Italie.

Partie VI Droits linguistiques et éducation

1. Accès à l'éducation

68. Aux termes de l'article 12 de la Convention-cadre, les Etats parties s'engagent à promouvoir l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation à tous les niveaux pour les personnes appartenant à des minorités nationales⁸⁴. Or, la langue peut représenter une barrière de taille ; c'est pourquoi elle est considérée comme un facteur déterminant à cet égard. L'exclusion des langues minoritaires de l'éducation, l'insuffisance des possibilités d'apprendre la(les) langue(s) minoritaire(s) et de recevoir un enseignement dans cette(ces) langue(s), ou encore la ségrégation fondée sur la langue ou justifiée comme telle dans des « écoles spéciales » ou des « classes spéciales »⁸⁵, peuvent être sources de désavantages et de discriminations. Dans ces classes, le programme est souvent sensiblement moins approfondi et étendu que le programme officiel et l'enseignement de moindre qualité. Les désavantages subis se traduisent par un fort taux d'illettrisme, une faible scolarisation, des taux élevés de décrochage et d'exclusion scolaire et une nette sous-représentation des personnes appartenant aux minorités nationales dans l'enseignement secondaire et supérieur. Si le Comité consultatif juge la situation des Roms en ce domaine particulièrement préoccupante, il estime qu'une attention générale doit être portée à la mise en place de politiques éducatives inclusives.

69. Les autorités doivent aussi tenir compte des évolutions démographiques, car les personnes appartenant aux minorités nationales peuvent émigrer hors de leurs aires d'implantation traditionnelle (voir ci-dessus les commentaires relatifs à

⁸⁴ Le Comité consultatif a consacré son premier commentaire thématique à l'éducation au regard de la Convention-cadre (voir note 3).

⁸⁵ Troisième Avis sur la Croatie. Voir aussi D.H. et autres c. République tchèque, requête n° 57325/00, arrêt du 13 novembre 2007 – Grande Chambre, <http://www.echr.coe.int/echr>.

l'article 10.2). La préservation de réseaux scolaires faisant place aux langues minoritaires au niveau local devrait être garantie et les personnes vivant en dehors de leurs régions d'implantation traditionnelle devraient, lorsque cela est matériellement possible et qu'elles sont présentes en nombre substantiel, avoir la possibilité d'apprendre leur langue ou de recevoir un enseignement dans leur langue⁸⁶. Etant donné que les conditions fixées à l'article 14, à savoir l'existence d'une demande suffisante d'enseignement d'une/dans une langue minoritaire et le critère d'implantation substantielle de personnes appartenant à une minorité nationale sur un territoire donné, peuvent être diversement remplies, les dispositifs que les Etats mettent en place pour offrir une telle éducation devraient être flexibles afin de répondre à des situations spécifiques⁸⁷. Concernant les langues minoritaires qui ne sont parlées que par un petit nombre de personnes, des mesures de revitalisation peuvent s'avérer nécessaires, par exemple la création de classes séparées ou des programmes d'immersion linguistique. Il convient par conséquent d'évaluer les fonctions et les besoins des différentes langues et des différents locuteurs afin de déterminer la « demande », conformément à l'article 14.2. Par ailleurs, les demandes d'enseignement d'une/dans une langue minoritaire doivent être prises en compte de manière équitable. Tout refus doit pouvoir faire l'objet d'un recours juridique⁸⁸. Enfin, sachant que les compétences linguistiques peuvent être hétérogènes au sein de la communauté des locuteurs d'une langue minoritaire, il est inadmissible d'empêcher des élèves d'accéder à un enseignement de/dans cette langue uniquement au motif que leurs compétences linguistiques seraient insuffisantes.

⁸⁶ Voir par exemple Troisième Avis sur l'Allemagne ; Troisième Avis sur l'Autriche.

⁸⁷ Voir aussi le premier Commentaire thématique du Comité consultatif sur l'éducation.

⁸⁸ Deuxième Avis sur l'Ukraine.

2. Possibilités suffisantes d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue

2.1. Approche ouverte et inclusive des langues minoritaires dans l'éducation

70. Les autorités sont encouragées à adopter des garanties légales précises pour la protection et la promotion des langues minoritaires dans l'éducation formelle et informelle et à assurer un suivi régulier de la mise en œuvre concrète des dispositions juridiques. Le Comité consultatif accueille positivement les mesures tendant à étendre à d'autres groupes les garanties prévues à l'article 14, ainsi que les législations couvrant des langues minoritaires supplémentaires. Les langues des minorités numériquement moins importantes, comme les groupes autochtones, doivent faire l'objet d'une attention particulière, car elles sont souvent davantage menacées⁸⁹. Les Etats devraient aussi envisager d'étendre les garanties aux minorités dispersées et à leurs langues, telles que le romani⁹⁰.

71. Le Comité consultatif est conscient du fait que l'offre d'enseignement d'une/dans une langue minoritaire répond souvent à une demande locale ; aussi encourage-t-il un suivi régulier de ces demandes. Une approche purement passive de la part des autorités n'est donc pas une réponse appropriée ; il convient en effet de stimuler la demande d'enseignement d'une/dans une langue minoritaire par des mesures de sensibilisation auprès des parents et des jeunes et de promotion des possibilités existantes. Les parents appartenant à une minorité nationale doivent être en mesure de faire des choix éclairés concernant l'éducation linguistique de leurs enfants.

72. Le droit d'apprendre sa langue minoritaire et de se perfectionner dans cette langue, garanti par l'article 14.1 de la

⁸⁹ Troisième Avis sur la Fédération de Russie.

⁹⁰ Deuxième Avis sur l'Espagne.

Convention-cadre, n'est pas seulement lié à la préservation de l'identité individuelle ; il pose en outre un socle important pour le développement du répertoire linguistique de l'individu et l'acquisition de langues supplémentaires⁹¹. La possibilité de recevoir un enseignement dans une langue minoritaire peut aussi être déterminante pour permettre aux personnes appartenant aux minorités nationales d'accéder à l'éducation sur un pied d'égalité et de participer pleinement et effectivement à la société. Cependant, il est tout aussi important, comme le souligne l'article 14.3, que ces personnes acquièrent aussi une bonne connaissance de la(des) langue(s) officielle(s), faute de quoi leurs chances de participer effectivement à la vie publique et d'accéder à l'enseignement supérieur risquent de se trouver considérablement réduites⁹². L'apprentissage d'une langue minoritaire et l'apprentissage de la(des) langue(s) officielle(s) ne devraient pas être des options mutuellement exclusives ; les autorités devraient favoriser les modèles d'éducation plurilingue ou à double vecteur linguistique, qui sont susceptibles d'attirer aussi bien des enfants issus de la majorité que des enfants appartenant à une minorité et répondent aux besoins des enfants élevés dans un milieu bilingue ou dans des familles « mixtes »⁹³. Outre les bénéfiques cognitifs importants qu'elle apporte aux personnes concernées, l'éducation bilingue ou plurilingue ouverte aux élèves de tous les groupes linguistiques, qu'ils soient minoritaires ou majoritaires, peut contribuer à la compréhension et à la coopération interculturelles.

73. Les dispositifs d'apprentissage des langues minoritaires et d'enseignement dans ces langues varient en fonction des spécificités des situations locales : des cours dans des langues minoritaires peuvent être proposés dans des écoles bilingues ou

⁹¹ Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, Recommandations de La Haye, 1996.

⁹² Voir par exemple Premier Avis sur la Géorgie.

⁹³ Premier Avis sur la Serbie-Monténégro ; Premier Avis sur la Norvège.

multilingues parallèlement à l'enseignement dans la langue officielle ; des cours de/en langues minoritaires peuvent être intégrés dans le système éducatif public ; ou encore un enseignement des/dans les langues minoritaires peut être dispensé dans des établissements privés ou des « écoles du dimanche » organisées par les communautés, avec ou sans le soutien d'Etats voisins ou de l'Etat partie⁹⁴. Le Comité consultatif encourage l'intégration des langues minoritaires dans le système scolaire public et le programme obligatoire, y compris en ce qui concerne les langues des minorités numériquement moins importantes. Les écoles devraient aussi proposer, s'il y a lieu, un enseignement du/en romani⁹⁵. A ce sujet, il convient d'attirer l'attention sur le Cadre curriculaire pour le romani élaboré par le Conseil de l'Europe⁹⁶. Parallèlement, le Comité consultatif applaudit aux initiatives privées ou communautaires qui bénéficient d'un soutien des autorités.

74. La mise en place d'un enseignement des/dans les langues minoritaires peut se heurter à des difficultés particulières : nombre insuffisant d'heures d'enseignement de/dans ces langues, organisation des cours en dehors des heures normales de classe, ouverture de cours de/dans les langues minoritaires subordonnée à des seuils numériques élevés, manque d'enseignants et de supports pédagogiques, nombre de classes insuffisant par suite de la fermeture ou de la fusion d'écoles de village. Ces situations posent des problèmes de compatibilité avec l'article 14.2, même dans les cas où les autorités organisent et financent des moyens de transport vers des écoles de

⁹⁴ Voir aussi le premier Commentaire thématique du Comité consultatif sur l'éducation.

⁹⁵ Troisième Avis sur la Hongrie ; Troisième Avis sur Chypre ; Troisième Avis sur la Croatie ; Deuxième Avis sur la Pologne.

⁹⁶ *A Curriculum Framework for Romani*, Division des politiques linguistiques, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2008, élaboré en coopération avec le Forum européen des Roms et des Gens du voyage.

substitution⁹⁷. En particulier, les représentants des minorités doivent être effectivement consultés sur tous les changements liés à une réforme ou une décentralisation de l'éducation, car ils ont souvent pour conséquence directe de réduire les possibilités d'enseignement des/dans les langues minoritaires. En cas de fusion d'établissements scolaires, l'on s'efforcera, par exemple, de maintenir différentes classes de langue dans une même école ou de développer des méthodes d'enseignement bilingue ou plurilingue pour réduire les incidences préjudiciables aux communautés minoritaires.

75. Afin de développer les compétences dans les langues minoritaires de manière à ce qu'elles représentent une valeur ajoutée pour leurs locuteurs (qu'ils appartiennent ou non à une minorité), il faut qu'il y ait une continuité dans l'accès à l'enseignement et à l'apprentissage des/dans les langues minoritaires à tous les niveaux du système éducatif, de la maternelle à l'enseignement supérieur et à l'éducation des adultes. L'offre d'enseignement des/dans les langues minoritaires est souvent lacunaire au niveau préscolaire ainsi que dans l'enseignement secondaire. L'absence de mesures d'incitation ou l'insuffisance des possibilités aux niveaux préscolaire, secondaire ou supérieur peuvent diminuer considérablement l'attrait de l'apprentissage d'une/dans une langue minoritaire au niveau du primaire. Les examens de fin d'études secondaires ou d'entrée à l'université, s'ils sont conduits uniquement dans la langue officielle, peuvent aussi être un obstacle, car cela peut diminuer les chances des personnes appartenant aux minorités nationales d'accéder à l'enseignement supérieur et, partant, leurs perspectives professionnelles. En général, les examens d'entrée à l'université ne sont pas conçus dans une optique plurilingue et ne sont pas adaptés aux besoins et aux compétences des locuteurs de langues minoritaires. Ils peuvent ainsi décourager l'apprentissage académique poussé de ces langues, ce qui réduit encore leur acceptation et leur

⁹⁷ Troisième Avis sur l'Allemagne.

fonctionnalité dans la vie publique. A l'inverse, le Comité consultatif a, à maintes reprises, salué les initiatives tendant à proposer un enseignement universitaire dans des langues minoritaires, ce qui constitue une contribution importante au développement et au prestige de ces langues dans les pays concernés⁹⁸.

2.2. Garantir la pleine jouissance des droits en matière d'éducation

76. Pour garantir la qualité de l'enseignement des/dans les langues minoritaires, il convient d'élaborer des programmes et des normes scolaires adéquats et d'adapter les méthodes et les supports pédagogiques. Le facteur critique, cependant, est la formation des enseignants. Il est essentiel de former un nombre suffisant d'enseignants aptes à travailler dans les langues minoritaires. Cette formation doit être de qualité et préparer des enseignants pour tous les niveaux de l'éducation, y compris l'école maternelle et les jardins d'enfants. Dans bien des cas, ces enseignants sont appelés à travailler dans des contextes bilingues ou trilingues. Vu les difficultés rencontrées pour recruter et former des enseignants de langue minoritaire capables de travailler dans de tels environnements, le Comité consultatif accueille avec satisfaction et encourage le développement de méthodes modernes et interactives adaptées aux contextes d'enseignement plurilingues.

77. De l'avis du Comité consultatif, il est indispensable que des manuels dans les langues minoritaires soient disponibles pour susciter l'intérêt des élèves et des parents pour l'apprentissage de ces langues, ainsi que pour assurer un enseignement de qualité. Même s'il reconnaît qu'il est coûteux de produire des supports pédagogiques à faible diffusion, le Comité consultatif estime que ceux-ci devraient être gratuits, ou tout au moins pas plus chers que les supports dans les langues majoritaires. Le manque de supports pédagogiques est

⁹⁸ Voir par exemple Troisième Avis sur la Roumanie.

particulièrement fréquent au niveau de l'enseignement secondaire. Comme il est important que le contenu et le langage employé soient adaptés aux besoins spécifiques des groupes minoritaires concernés, y compris en ce qui concerne la terminologie technique propre à leur langue, les supports produits dans le pays seront privilégiés. Le cas échéant, des supports conçus dans des pays voisins peuvent aussi être agréés et mis à disposition⁹⁹. En effet, cette forme de coopération est expressément encouragée à l'article 17 de la Convention-cadre. Il faut toutefois veiller à ce que cela n'aboutisse pas à des systèmes éducatifs parallèles, qui pourraient menacer la cohésion sociale¹⁰⁰.

78. De surcroît, les mesures visant à inciter des élèves à étudier une langue minoritaire ou dans une langue minoritaire, comme les places réservées à l'université ou l'abolition des quotas restrictifs, sont encouragées¹⁰¹. La recherche sur les langues minoritaires et les pratiques linguistiques doit être mise au service du développement d'un enseignement de qualité et de la mise au point de méthodes et de supports d'apprentissage. Elle est également importante aux fins de la terminologie, de l'interprétation et de la traduction. Dans ce domaine, les autorités sont encouragées à porter une attention particulière aux langues des minorités numériquement peu importantes ou dispersées qui sont en cours de codification¹⁰². Il faut veiller, à cet égard, à ce que le processus de codification n'aboutisse pas à « geler » l'évolution de la langue et à ce que le point de vue des locuteurs reste déterminant dans la vision de celle-ci.

⁹⁹ Troisième Avis sur Chypre ; Troisième Avis sur la Croatie.

¹⁰⁰ Deuxième Avis sur la Bosnie-Herzégovine.

¹⁰¹ Troisième Avis sur l'Allemagne.

¹⁰² Troisième Avis sur la Norvège.

2.3. Assurer un équilibre entre les langues majoritaires et minoritaires dans l'éducation

79. L'article 12 de la Convention-cadre appelle à prendre des mesures concrètes pour promouvoir la connaissance des langues des minorités et de la majorité. La langue est un facteur important pour l'intégration, le respect mutuel entre groupes et la solidarité sociale. Aussi convient-il non seulement de proposer un enseignement des/dans les langues minoritaires pour les membres des communautés minoritaires nationales, mais aussi un enseignement des/sur les langues minoritaires à l'intention des locuteurs de la langue majoritaire et de la société dans son ensemble. La possibilité offerte aux locuteurs de la langue majoritaire d'apprendre des langues minoritaires et, plus particulièrement, la possibilité offerte à tous d'accéder à une éducation bilingue ou plurilingue peuvent renforcer la compréhension et la coopération interculturelles¹⁰³. Dans une perspective d'apprentissage tout au long de la vie, cela s'applique également à l'éducation des adultes. Dans les cas où les Etats ont mis en place des mesures pour promouvoir la(les) langue(s) officielle(s), il est particulièrement important que celles-ci aillent de pair avec des mesures visant à protéger et développer les langues des minorités, sans quoi ces pratiques peuvent conduire à l'assimilation plutôt qu'à l'intégration.

80. Par ailleurs, l'ignorance de la(des) langue(s) officielle(s) peut limiter les possibilités de participation sur un pied d'égalité à la société, d'accès à l'enseignement supérieur et d'accès à l'emploi. C'est pourquoi les parents choisissent parfois d'inscrire leurs enfants dans des écoles ordinaires, dans l'idée qu'ils auront ainsi de meilleures chances de s'intégrer dans la société et de trouver un emploi rémunérateur. Il importe par conséquent que les établissements où l'enseignement est dispensé dans une langue minoritaire fassent en sorte que les élèves acquièrent une

¹⁰³ Voir aussi le premier Commentaire thématique du Comité consultatif sur l'éducation.

maîtrise suffisante de la(des) langue(s) officielle(s). Il faut cependant veiller à ce que le développement soudain de l'apprentissage de la(des) langue(s) officielle(s) ne se solde pas par une baisse générale de la qualité de l'éducation. Ce risque existe lorsque les enseignants qui font cours dans une langue minoritaire sont appelés à enseigner dans la langue officielle sans accompagnement ni préparation appropriés¹⁰⁴. Les réformes de l'éducation qui visent à développer l'enseignement de la(des) langue(s) officielle(s) dans les écoles en langue minoritaire doivent être mises en œuvre progressivement et avec souplesse pour permettre une adaptation aux besoins des enseignants et des élèves concernés. A cet égard, il importe de contrôler régulièrement la qualité de l'enseignement dispensé, tout au long du processus de réforme. Ce suivi devrait être assuré en étroite concertation avec les représentants du conseil d'établissement, des organisations d'enseignants et des organisations de parents.

81. Le Comité consultatif encourage le développement de modèles d'enseignement bilingue ou plurilingue dans le cadre du programme scolaire obligatoire¹⁰⁵. L'idéal est de mettre en place, si la situation le permet, des approches à double vecteur linguistique assurant une présence à parts égales des langues minoritaire et majoritaire. Néanmoins, dans certains contextes, il peut être utile de promouvoir plus particulièrement une langue pour compenser son moindre prestige, garantir les droits des locuteurs d'une langue parlée par une minorité numériquement peu importante et répondre aux besoins légitimes des parents et des enfants, protégés par la Convention-cadre. Les approches à double vecteur peuvent atteindre leur but en alternant les langues selon les jours de la semaine ou les matières, ou bien en appliquant le modèle « un enseignant, une langue ». Lorsque les langues sont réparties par matière, il convient de ne pas cantonner les langues minoritaires aux matières culturelles ou

¹⁰⁴ Troisième Avis sur l'Estonie.

¹⁰⁵ Troisième Avis sur la Hongrie ;
Premier Avis sur la Suède ; Deuxième Avis sur la Suisse.

historiques. Le Comité consultatif recommande aux autorités d'établir, en étroite concertation avec les personnes appartenant aux minorités nationales, une stratégie globale à long terme pour promouvoir le développement du plurilinguisme dans le cadre des politiques éducatives¹⁰⁶.

2.4. Promotion de la diversité linguistique et de l'éducation interculturelle

82. L'école devrait refléter équitablement la diversité linguistique et culturelle de la société en mettant en avant les valeurs de tolérance, de dialogue interculturel et de respect mutuel. En plus d'un enseignement des/dans les langues minoritaires, le programme obligatoire devrait par conséquent prévoir une information sur l'histoire et la contribution des minorités au patrimoine culturel et à la société de l'Etat partie. Cet enseignement ne devrait pas être limité aux régions d'implantation traditionnelle des minorités nationales ; au contraire, il convient de promouvoir la connaissance et le respect de la diversité linguistique de la société dès le plus jeune âge sur l'ensemble du territoire national. A cet égard, le Comité consultatif considère favorablement l'utilisation, pour l'enseignement de l'histoire et de la géographie, de cartes qui mettent en évidence les régions d'importance historique pour les minorités nationales et font figurer les toponymes locaux dans les langues minoritaires. Par ailleurs, il a souligné l'importance d'enseigner l'histoire dans un souci de multiperspectivité¹⁰⁷.

83. En ce qui concerne la cohésion sociale, le Comité consultatif accueille positivement les initiatives visant à inciter les enfants issus d'autres communautés à s'inscrire dans des établissements scolaires où des langues minoritaires constituent un vecteur d'enseignement et d'apprentissage, de même que les mesures tendant à encourager les contacts interculturels et

¹⁰⁶ Voir aussi le premier Commentaire thématique du Comité consultatif sur l'éducation.

¹⁰⁷ Troisième Avis sur l'Estonie.

transfrontaliers et à promouvoir l'apprentissage des langues par des programmes d'immersion partielle ou totale. Dans le cadre de ces approches interculturelles, il importe que la structure du système éducatif (classes, établissements et conseils d'établissement à composition hétérogène) mais aussi le contenu de l'éducation mettent en avant les valeurs de respect mutuel et de compréhension interethnique, tout en tenant compte d'autres éléments de l'identité comme la religion, l'implantation géographique ou le sexe¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Voir aussi le premier Commentaire thématique du Comité consultatif sur l'éducation.

Partie VII Droits linguistiques et participation

84. Le droit des personnes appartenant aux minorités nationales à la participation effective aux affaires publiques, énoncé à l'article 15, est considéré comme une disposition centrale de la Convention-cadre, à laquelle le Comité consultatif a consacré son deuxième commentaire thématique¹⁰⁹. La participation effective conditionne la pleine jouissance des autres droits protégés par la Convention-cadre ; elle facilite le dialogue interculturel et favorise la cohésion sociale. Du fait des barrières linguistiques, tous ces aspects de la participation peuvent toutefois poser problème aux personnes appartenant aux minorités nationales. Le présent chapitre, consacré aux droits linguistiques et à la participation, aborde par conséquent des considérations qui sont également liées à des problématiques traitées dans d'autres chapitres du Commentaire thématique, telles que l'égalité et la non-discrimination, l'utilisation des langues minoritaires en public et l'enseignement des/dans les langues minoritaires et officielles.

Les questions liées à la langue et à la législation linguistique sont souvent névralgiques pour les communautés minoritaires et peuvent provoquer des tensions dans la société. Il convient par conséquent de concilier deux objectifs d'égale importance : la nécessité de garantir et de respecter l'utilisation des langues minoritaires, d'une part, et celle d'assurer la cohésion sociale, d'autre part. On associe souvent ce dernier concept à l'existence d'une langue officielle dominante. Dans plusieurs avis par pays, le Comité consultatif a réaffirmé qu'il était légitime de chercher à promouvoir la langue officielle, car celle-ci est un facteur essentiel pour assurer la cohésion de la société et encourager la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales à la vie publique. La connaissance de la langue

¹⁰⁹ Deuxième Commentaire du Comité consultatif sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, voir note 4.

officielle facilite l'identification en tant que résident et citoyen actif d'un Etat ; c'est pourquoi elle est indispensable à la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales à la vie publique. Pour autant, comme indiqué plus haut, la maîtrise de la langue officielle et la jouissance de droits linguistiques spécifiques en tant que membre d'une minorité nationale ne s'excluent pas mutuellement. Tous les programmes ou mesures visant à renforcer la langue officielle doivent faire l'objet de consultations publiques en temps utile. Il importe que les représentants des minorités nationales soient activement associés à ce processus afin que les droits linguistiques des minorités soient effectivement protégés.

1. Droits linguistiques et participation effective à la vie culturelle, sociale et économique

85. Les personnes appartenant aux minorités nationales ont souvent de plus grandes difficultés que les autres à accéder au marché du travail, à l'éducation et à la formation, au logement, aux soins de santé et aux autres services sociaux. Ces difficultés sont souvent dues, entre autres raisons, aux barrières linguistiques, liées à une maîtrise insuffisante de la langue officielle¹¹⁰. La situation peut être encore pire pour les personnes appartenant aux minorités nationales qui, faute d'une éducation de qualité dans leur langue minoritaire, maîtrisent mal cette langue à l'issue de leur scolarité sans pour autant bien connaître la langue officielle. Dans la plupart des cas, un enseignement de qualité et une bonne connaissance de la langue officielle sont un préalable indispensable à la participation effective à la vie culturelle, sociale et économique. Il y a donc lieu de faciliter l'apprentissage de la langue officielle par les personnes appartenant aux minorités nationales dans tous les groupes d'âges, y compris celles qui ont déjà un emploi dans le secteur public ou le secteur privé. Dans les Etats où une nouvelle langue officielle a été instaurée, en particulier, les autorités devraient

¹¹⁰ Voir par exemple Premier Avis sur la Géorgie.

faire en sorte de rendre attractif son apprentissage pour les personnes appartenant aux minorités nationales, par exemple en offrant des perspectives de carrière aux personnes qui parlent à la fois la langue officielle et une langue minoritaire.

86. Le fait de subordonner l'accès à certains postes ou l'obtention de certains biens et services à des exigences excessives concernant la connaissance de la(des) langue(s) officielle(s) peut toutefois restreindre indûment l'accès des personnes appartenant aux minorités nationales à l'emploi et à la protection sociale¹¹¹. Les Etats parties devraient par conséquent prendre des mesures effectives pour lever toute restriction d'accès au marché du travail qui serait disproportionnée. Pour ce qui est des postes où la maîtrise de la langue officielle est une condition légitime, les exigences linguistiques doivent, dans chaque cas, être proportionnées à l'intérêt public poursuivi et ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. Par ailleurs, il convient de mettre en place des cours de langue et, le cas échéant, un soutien ciblé avant l'entrée en application des exigences linguistiques afin de faciliter l'apprentissage de la langue officielle et de prévenir la discrimination ou la participation insuffisante d'employés ou de candidats appartenant aux minorités nationales¹¹².

87. L'accès aux prestations sociales et à certains services publics ne doit pas être entravé par des exigences linguistiques ou de résidence indues¹¹³. Des informations et des conseils sur les services publics et les institutions de protection sociale devraient être mis à disposition sous une forme aisément accessible, s'il y a lieu dans les langues des minorités nationales¹¹⁴. Dans les régions d'implantation substantielle de personnes appartenant à une minorité nationale, le personnel

¹¹¹ Voir par exemple Premier Avis sur l'Azerbaïdjan.

¹¹² Voir deuxième Commentaire thématique du Comité consultatif sur la participation effective.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ *Ibid.* Troisième Avis sur le Danemark.

médical et administratif des services de santé et de soins aux personnes âgées devrait être capable d'assurer les services dans la langue minoritaire et recevoir une formation sur la culture et la langue de la minorité afin d'être en mesure de répondre de manière adéquate aux besoins spécifiques de ses membres. Le Comité consultatif a noté, à cet égard, que les collectivités locales devraient chercher activement à recruter du personnel dûment qualifié, possédant les compétences linguistiques voulues¹¹⁵. En outre, le recrutement de médiateurs ou d'assistants sanitaires appartenant aux minorités nationales (ou tout au moins d'interprètes parlant la langue minoritaire) peut contribuer à améliorer la communication¹¹⁶.

88. De surcroît, les Etats parties devraient encourager le recrutement, la promotion et le maintien dans l'administration et les services publics, au niveau national et local, de personnes appartenant aux minorités nationales et/ou parlant la(les) langue(s) minoritaire(s). Il est essentiel d'assurer une présence effective de personnes appartenant aux minorités nationales et/ou parlant une/des langue(s) minoritaire(s) au sein de l'administration, y compris dans la police et le système judiciaire, afin que le droit d'utiliser les langues minoritaires dans les rapports avec les autorités puisse être exercé concrètement. De plus, la présence adéquate d'une langue minoritaire dans la vie publique et institutionnelle favorise son développement et contribue à lui conserver un prestige suffisant pour que son apprentissage intéresse des jeunes, qu'ils appartiennent à une minorité nationale ou soient issus de la majorité. Dans cette perspective, la connaissance de la langue minoritaire devrait toujours être considérée comme un avantage et même, dans les régions d'implantation traditionnelle, figurer parmi les compétences exigées dans le cadre des procédures de recrutement pour la fonction publique.

¹¹⁵ Troisième Avis sur l'Estonie ; Troisième Avis sur la Suède.

¹¹⁶ Voir deuxième Commentaire thématique du Comité consultatif sur la participation effective.

2. Droits linguistiques et participation effective aux affaires publiques

89. Le Comité consultatif reconnaît que le fédéralisme, la décentralisation et les diverses formes d'autonomie peuvent servir les intérêts des personnes appartenant aux minorités¹¹⁷. Des mécanismes d'autonomie culturelle, par exemple, peuvent avoir pour but de déléguer aux organisations des minorités nationales des compétences importantes dans le domaine de la culture, de la langue ou de l'éducation. Lorsque de tels mécanismes sont en place, il importe que les dispositions constitutionnelles et législatives définissent clairement leur nature et leur portée. Les relations entre les institutions publiques compétentes ainsi que leurs modalités de financement devraient être précisées par la loi¹¹⁸. La répartition des compétences entre différents échelons de gouvernement ne saurait être invoquée pour justifier l'absence de mise en œuvre de politiques visant à mettre en place des conditions propices au développement de la culture et de la langue des personnes appartenant aux minorités nationales ; en effet, le gouvernement central demeure pleinement responsable de la mise en œuvre de ses obligations internationales en la matière, dont celles découlant de la Convention-cadre¹¹⁹.

90. Lorsqu'elles envisagent des réformes tendant à modifier les limites administratives de collectivités territoriales, les autorités devraient consulter les personnes appartenant aux minorités nationales afin d'étudier les incidences éventuelles de ces réformes sur la jouissance de leurs droits linguistiques. En tout état de cause, aucune mesure ne devrait être adoptée dans le but de réduire les proportions relatives de la population dans les territoires où résident des personnes appartenant à des minorités

¹¹⁷ Voir aussi Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, Recommandations de Lund, 1999.

¹¹⁸ Voir le deuxième Commentaire thématique du Comité consultatif sur la participation effective.

¹¹⁹ Troisième Avis sur l'Italie.

nationales ou de restreindre les droits protégés par la Convention-cadre. Dans un petit nombre de pays, le Comité consultatif s'est penché sur la situation de personnes appartenant à la population majoritaire, mais résidant dans des régions du pays où elles représentent une minorité. En pareil cas, les droits linguistiques de cette « majorité en situation minoritaire » requièrent, de l'avis du Comité consultatif, des garanties analogues à celles accordées aux personnes appartenant aux minorités nationales¹²⁰. Le Comité a par exemple estimé que l'abaissement des seuils relatifs au nombre minimum d'élèves par classe, applicable aux écoles en langue minoritaire, devrait aussi s'appliquer à ces situations, afin qu'il soit possible d'assurer effectivement un enseignement de/dans la « langue minoritaire *de facto* »¹²¹.

91. Les Etats parties devraient veiller à ce que les partis politiques représentant ou incluant des personnes appartenant à des minorités nationales bénéficient de l'égalité des chances dans les campagnes électorales. Cela peut passer par l'affichage de publicités électorales dans des langues minoritaires. Les autorités devraient aussi envisager d'offrir la possibilité d'utiliser des langues minoritaires dans les émissions radiotélévisées de service public consacrées aux campagnes électorales ainsi que sur les bulletins de vote et autres supports électoraux dans les régions d'implantation traditionnelle ou substantielle de personnes appartenant à des minorités nationales. Les exigences linguistiques imposées aux candidats aux élections législatives et locales peuvent poser des problèmes de compatibilité avec l'article 15 de la Convention-cadre, car elles compromettent la participation des personnes appartenant aux minorités nationales aux affaires publiques¹²². Au sein des organes élus locaux, en

¹²⁰ Il conviendrait également d'appliquer une approche similaire dans le cas d'une « minorité dans une minorité ».

¹²¹ Voir Troisième Avis sur la Finlande ; Troisième Avis sur l'Estonie ; Troisième Avis sur la Roumanie.

¹²² Premier Avis sur la Géorgie.

particulier, la possibilité d'utiliser les langues minoritaires peut permettre à des personnes appartenant à des minorités nationales de participer de manière plus effective aux décisions. Le Comité consultatif a accueilli favorablement les initiatives tendant à autoriser l'utilisation de langues minoritaires en interne dans l'administration publique dans des régions habitées par un nombre substantiel de personnes appartenant à des minorités nationales¹²³.

92. Le droit d'utiliser librement les langues minoritaires, oralement et par écrit, en privé comme en public, ainsi que dans les rapports avec les autorités administratives est aussi un élément important pour favoriser la participation des personnes appartenant aux minorités nationales aux affaires publiques, particulièrement dans les régions d'implantation traditionnelle ou substantielle de personnes appartenant à des minorités nationales. La possibilité d'utiliser les langues minoritaires dans les relations avec les administrations peut souvent contribuer à une communication plus efficace sur les questions concernant directement les minorités nationales, tandis que l'usage exclusif de la(des) langue(s) officielle(s) peut constituer un obstacle de taille à leur consultation et à leur participation effectives. C'est pourquoi il est important de veiller à ce que les communautés minoritaires bénéficient des services d'interprétation ou de traduction nécessaires lorsque, par exemple, des projets de loi les concernant sont à l'examen, de manière à ce qu'elles aient la possibilité effective de faire entendre leurs préoccupations. Il convient en outre de garantir que des mécanismes de consultation des personnes appartenant aux minorités nationales, tels que des conseils consultatifs, étudient comme il convient les contributions des représentants des minorités et les prennent effectivement en compte dans le processus de décision.

¹²³ Troisième Avis sur l'Estonie ; Deuxième Avis sur l'Ukraine.

Partie VIII Conclusions

93. En ratifiant la Convention-cadre, les Etats parties se sont engagés à « promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et développer leur culture, ainsi que de préserver les éléments essentiels de leur identité », notamment leur langue. Le présent Commentaire fait le point sur les dispositions de la Convention-cadre en matière linguistique, telles qu'interprétées par le Comité consultatif, afin de donner des orientations à long terme sur les moyens d'améliorer la mise en œuvre des principes définis par cet instrument. Adressé aux autorités, aux décideurs, aux représentants des minorités, aux fonctionnaires, aux organisations non gouvernementales, aux chercheurs et aux autres parties intéressées, il formule des conseils et des recommandations pratiques pour élaborer des législations et des politiques touchant les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités dans une optique de cohésion sociale.

94. Les droits des minorités, tels qu'ils ont été conçus dans la Convention-cadre puis précisés par le processus de suivi, requièrent des politiques linguistiques inclusives. Cela signifie que chacun a le droit d'exprimer ses différences et que ces différences doivent être reconnues. Pour autant, cette reconnaissance ne doit pas conduire à figer les identités. La langue étant étroitement liée à des idéologies et des relations hiérarchiques, la catégorisation des personnes appartenant aux minorités nationales peut aboutir à leur dénier l'égalité de statut dans les relations sociales. La reconnaissance de la différence doit être fondée sur l'égalité pleine et effective de tous les membres de la société, quelles que soient leur identité et leur appartenance linguistique. Pour promouvoir cette égalité, il convient d'adopter des mesures propres à assurer l'égalité d'accès aux ressources et aux droits malgré les différences et le développement des relations sociales par delà les différences.

95. La Convention-cadre protège des droits individuels ; à ce titre, elle est centrée sur le locuteur individuel et sur ses droits et

libertés dans le cadre de ses interactions dans des contextes sociaux. Par conséquent, les politiques adoptées en application de la Convention-cadre ne doivent pas perdre de vue que l'appartenance linguistique repose sur la libre identification et qu'elle n'est ni statique ni exclusive. Par ailleurs, si certaines dispositions visent des groupes d'individus, par exemple pour promouvoir leur égalité effective, il faut aussi prévoir des politiques générales, s'adressant à l'ensemble de la société, en faveur de la pleine réalisation des droits linguistiques.

96. A côté des principes généraux relatifs à l'égalité pleine et effective et à la promotion de la tolérance et de relations interethniques mutuellement respectueuses, la Convention-cadre propose un ensemble de dispositions spéciales concernant des secteurs d'importance primordiale tant pour le développement équilibré des droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales que pour l'édification de sociétés plurielles. Ces secteurs sont notamment les médias (publics et privés, traditionnels et électroniques), l'utilisation des langues en privé et en public, l'éducation et la participation effective. Par conséquent, le présent Commentaire examine tout particulièrement ces secteurs.

97. Pour tendre vers l'objectif général consistant à promouvoir la cohésion sociale en garantissant les droits et libertés des personnes appartenant aux minorités nationales, il convient de rechercher des solutions adaptées à la situation de chaque minorité nationale dans le contexte spécifique de l'Etat partie. Dans la mesure où ce contexte évolue constamment, les mesures définies par les Etats parties pour répondre à certaines situations ne sont pas nécessairement un gage définitif du respect des normes de la Convention-cadre. C'est pourquoi les politiques, le cadre législatif et les mécanismes de mise en œuvre ou d'application touchant directement ou indirectement les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités doivent être suivis, évalués et réorientés en permanence, en étroite concertation avec les groupes concernés. De son côté, le

Comité consultatif réévaluera, lors des cycles de suivi ultérieurs, les mesures prises par les États au sujet des droits linguistiques et ajustera ses observations. Comme indiqué en introduction, le présent Commentaire ne doit pas être conçu comme un document figé, mais comme un instrument vivant dont l'interprétation est appelée à évoluer au fur et à mesure du suivi de la Convention-cadre.

Commentaire No. 2

**La participation effective des personnes appartenant à des
minorités nationales à la vie culturelle, sociale et
économique, ainsi qu'aux affaires publiques**

Adopté le 27 février 2008

Table des matières:

Résumé.....	5
Partie I Introduction	15
Partie II Remarques préliminaires.....	17
1. Normes internationales pour une participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales : la Convention-cadre et autres instruments internationaux	17
2. Considérations essentielles sur l'article 15 de la Convention-cadre	18
a) Participation effective, égalité pleine et effective et promotion de l'identité et de la culture des minorités nationales	20
b) Participation effective aux « affaires concernant les minorités nationales »	21
c) « Effectivité » de la participation	22
d) Participation effective des minorités nationales et dialogue interculturel.....	23
Partie III Principaux constats sur la participation des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique ainsi qu'aux affaires publiques.....	24
1) Participation à la vie économique et sociale	24
a) Disponibilité de données statistiques sur la situation socio-économique des personnes appartenant à des minorités nationales	26
b) Législation interdisant la discrimination dans la vie socio-économique.....	27
c) Capacité du service public à gérer les besoins socio-économiques des personnes appartenant à des minorités nationales	28
d) Participation des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie socio-économique de régions en déclin.....	29

e) Participation à la vie socio-économique des personnes appartenant à des minorités nationales défavorisées	31
f) Accès aux terres et à la propriété en tant que condition de participation à la vie socio-économique.....	32
g) Résidence, langue et autres exigences en tant que condition pour la participation à la vie socio-économique.....	34
h) Normes en matière de logement et participation à la vie socio-économique	35
i) Soins de santé et participation à la vie socio-économique	36
2) Participation à la vie culturelle	38
3) Participation aux affaires publiques	40
a) Participation des personnes appartenant à des minorités nationales au processus législatif.....	42
i. Partis politiques	42
ii. Conception des systèmes électoraux aux plans national, régional et local.....	44
iii. Découpage administratif et électoral.....	46
iv. Système de sièges réservés	47
v. Pratique parlementaire.....	48
vi. Droit de « veto ».....	49
vii. Conditions en matière de citoyenneté	50
viii. Exigences en matière de connaissances linguistiques	51
b) Participation des personnes appartenant à des minorités nationales au travers d'organes gouvernementaux spécialisés....	51
c) Participation des personnes appartenant à des minorités nationales au travers des mécanismes consultatifs.....	52
i. Mise en place de mécanismes consultatifs	52
ii. Représentativité des mécanismes consultatifs	53
iii. Types de mécanismes de consultation.....	54
iv. Rôle et fonctionnement des organes de consultation	55
d) Représentation et participation des personnes appartenant à des minorités nationales dans l'administration publique, l'appareil judiciaire et l'exécutif	56
e) Participation des personnes appartenant à des minorités nationales au travers de formes infra-étatique de gouvernement	59

f) Participation des personnes appartenant à des minorités nationales au travers de dispositions en matière d'autonomie ...	60
g) Disponibilité de ressources financières pour les activités liées aux minorités.....	61
h) Les médias en tant que source de participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales aux affaires publiques.....	62
i) Participation des personnes appartenant à des minorités nationales au suivi de la Convention-cadre	63
Partie IV Conclusions	65
Annexe : Pertinence d'autres articles de la Convention-cadre pour l'interprétation de l'article 15.....	68

Résumé

L'article 15 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales dispose que les États Parties « s'engagent à créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles les concernant ».

L'objet principal de ce Commentaire est de mettre en lumière l'interprétation donnée par le Comité consultatif des dispositions de la Convention-cadre relatives à la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales, en se fondant notamment sur ses Avis par pays adoptés entre 1999 et 2007. Le Commentaire se veut un outil de travail pour les autorités et les pouvoirs décisionnaires de l'État, les agents publics, les organisations de minorités, les organisations non gouvernementales, les universitaires et autres parties prenantes impliquées dans la protection des minorités nationales.

Si le Commentaire s'attache principalement aux mécanismes de participation au plan national, la participation des personnes appartenant à des minorités nationales à tous les niveaux du processus de suivi de la mise en œuvre des instruments internationaux, en particulier de la Convention-cadre, est primordiale pour obtenir des résultats équilibrés et de qualité.

Participation à la vie économique et sociale

La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales englobe la vie économique et sociale, en plus de la sphère politique et publique.

La participation effective suppose que les États lèvent les obstacles entravant l'égalité d'accès des minorités aux secteurs économiques et aux services sociaux de manière à assurer

l'égalité des chances, mais aussi qu'ils promeuvent leur participation aux bénéfices et résultats.

La disponibilité de données fiables et facilement accessibles est une condition préalable essentielle à l'élaboration de mesures susceptibles de remédier à la discrimination dans le secteur socio-économique et d'encourager l'égalité effective. Les États Parties devraient ainsi collecter régulièrement des données actualisées sur la situation dans ce domaine et dans celui de l'éducation des personnes appartenant à des minorités nationales afin d'établir la comparaison avec la population majoritaire. Il convient d'effectuer ce recueil de données conformément aux normes internationales sur la protection des données personnelles.

La participation effective à la vie socio-économique suppose l'existence d'une législation exhaustive interdisant la discrimination fondée sur des motifs ethniques, exercée par des acteurs publics et privés, et couvrant les domaines de l'emploi, du logement, des soins de santé et de la protection sociale. Il est également essentiel de prévoir des voies de recours juridiques appropriées en cas de discrimination, et de prêter une attention spécifique aux discriminations multiples auxquelles sont confrontées les femmes appartenant à des minorités nationales.

La participation à la vie socio-économique des minorités nationales est parfois entravée par des obstacles administratifs et par un manque, au sein des institutions publiques, de sensibilité au contexte culturel et aux besoins des minorités. C'est pourquoi les États Parties devraient élaborer des programmes de formation destinés au personnel des services publics et leur permettre ainsi d'apporter des réponses pertinentes aux besoins des minorités nationales.

L'information concernant les services publics et les institutions de protection sociale doit être facilement accessible et, au besoin,

disponible dans les langues minoritaires. Il conviendrait également de promouvoir le recrutement et le maintien en poste dans l'administration publique, de personnes appartenant aux minorités nationales.

Les États Parties devraient prendre des mesures spécifiques afin d'augmenter les chances de participer à la vie socio-économique des personnes appartenant à des minorités nationales vivant dans des régions en proie à des difficultés économiques telles que les zones rurales, isolées ou frontalières, celles touchées par la guerre, ou la désindustrialisation. De telles mesures pourraient être au besoin encouragées par des accords de coopération bilatérale ou transfrontalière.

En outre, il est souvent nécessaire de prendre des mesures spécifiques dans le domaine socio-économique afin d'assurer l'égalité effective des personnes appartenant à des groupes minoritaires défavorisés.

Pour favoriser l'intégration effective des Roms et des Gens du voyage dans la vie socio-économique, des stratégies d'ensemble et à long terme devraient être conçues et mises en œuvre dans la pratique, puis leurs effets contrôlés et évalués en étroite coopération avec les personnes intéressées.

Les États Parties devraient supprimer tous les obstacles injustifiés et réglementations excessives qui entravent la pratique d'activités économiques spécifiques à certains groupes minoritaires et qui sont menacées de disparaître.

Afin de garantir une égalité pleine et effective aux personnes appartenant à des minorités nationales dans les processus de privatisation, les autorités devraient assurer la transparence de ces processus mais aussi mettre en place des mécanismes de contrôle et d'évaluation. Les États Parties devraient veiller à ce que les demandes de restitution des biens, déposées par des

personnes appartenant à des minorités nationales au lendemain de conflits armés, soient traitées et conduites de manière efficace, transparente et non-discriminatoire.

Les terres traditionnellement occupées par les personnes appartenant à certains groupes tels que les peuples autochtones, devraient bénéficier d'une protection particulière et effective. Les représentants de ces groupes devraient être étroitement impliqués dans les décisions relatives aux droits fonciers et à l'utilisation des sols de leurs zones de résidence traditionnelle.

L'accès au marché du travail, aux prestations sociales de base et à certains services publics ne devrait pas être limité par des exigences linguistiques ou des conditions de résidence injustifiées, qui touchent particulièrement les personnes appartenant à certaines minorités nationales. Parallèlement, les États Parties devraient veiller à ce que les processus d'enregistrement de résidence soient d'un accès facile, qu'ils ne soient pas directement ou indirectement discriminatoires à l'égard des personnes appartenant aux minorités nationales et qu'ils soient régulièrement l'objet d'un suivi de la part des autorités.

Dans le secteur du logement, les États Parties devraient prendre des mesures fermes afin de mettre un terme aux pratiques discriminatoires qui engendrent l'isolement et la marginalisation des personnes appartenant à certaines minorités nationales. Par ailleurs, ils devraient développer des politiques sectorielles exhaustives pour remédier aux problèmes de logements ne répondant pas aux normes minimales et de difficulté d'accès aux infrastructures de base auxquels sont particulièrement confrontées les personnes appartenant à certaines minorités.

S'agissant du secteur des soins de santé, les États Parties devraient veiller à l'implication effective des personnes appartenant aux minorités dans la conception, la mise en œuvre

et l'évaluation de mesures prises pour régler les problèmes dans ce domaine et mieux répondre ainsi aux besoins spécifiques de ces personnes. Le personnel médical et administratif employé dans les services de santé devrait bénéficier d'une formation adéquate et le recrutement de médiateurs de santé appartenant à des minorités nationales devrait être encouragé.

De surcroît, les politiques en faveur de l'égalité des chances ne devraient pas être limitées à l'accès aux soins de santé, mais contribuer également à la prestation de services de qualité pour les personnes appartenant à des minorités nationales, qui aient le même impact que pour le reste de la population.

Participation à la vie culturelle

Lors de la conception et de la mise en œuvre de politiques culturelles touchant les personnes issues de minorités nationales, ainsi que dans le processus d'allocation d'aides publiques en faveur des cultures des minorités, il est essentiel que les autorités consultent de manière appropriée ces minorités afin de satisfaire efficacement leurs besoins.

Les processus de décentralisation et la délégation des compétences aux autonomies culturelles peuvent jouer un rôle important dans l'instauration de conditions permettant aux personnes appartenant à des minorités nationales de participer de manière effective à la vie culturelle.

Les médias jouent un rôle central dans la vie culturelle et c'est pourquoi les personnes appartenant à des minorités nationales doivent avoir la possibilité de créer et de faire usage de leurs propres médias. Il est également important que ces personnes soient représentées dans les principaux médias afin qu'elles soient en mesure d'exposer leurs points de vue sur des questions d'intérêt pour l'ensemble de la société.

Participation aux affaires publiques

Diverses dispositions permettent d'impliquer les personnes appartenant à des minorités nationales dans les affaires publiques, par exemple celles visant à leur représentation au sein des organes élus et à tous les échelons de l'administration publique, les mécanismes consultatifs ou les mécanismes d'autonomie culturelle. Une attention particulière devrait être portée à une représentation équilibrée des femmes et des hommes issus des minorités nationales.

Bien qu'il soit possible d'assurer la représentation des minorités dans les organes élus par des moyens autres que la constitution de partis politiques spécifiques, les législations interdisant la formation de partis politiques sur une base ethnique ou religieuse peuvent donner lieu à des restrictions injustifiées du droit à la liberté d'association. Toute limitation devrait être conforme aux principes énoncés dans les normes du droit international. Les partis représentant les personnes appartenant à des minorités nationales ou défendant leurs intérêts devraient bénéficier des mêmes possibilités que les autres lors des campagnes électorales.

Les garanties constitutionnelles relatives à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales doivent, après consultation de ces dernières, être complétées par une loi d'application effective et des mesures d'accompagnement. Quelles que soient les dispositions adoptées, il est en général conseillé de mener un examen périodique afin de veiller à ce qu'elles traduisent convenablement l'évolution de la société.

Sur un plan général, les mesures favorisant la représentation des personnes appartenant à des minorités nationales au sein d'organes élus devraient être soutenues. Les exceptions au principe du seuil électoral, les sièges réservés ou les droits de

veto se sont souvent avérés utiles pour renforcer leur participation au sein de ces organes. Néanmoins, la simple introduction de mesures de cet ordre ne permet pas automatiquement aux personnes appartenant aux minorités nationales d'influer véritablement et de manière substantielle sur le processus décisionnel. Dans certaines circonstances bien spécifiques, un système de droit de « veto » ou de « quasi veto » peut même conduire à la paralysie des institutions de l'État. Dans de tels cas, il convient d'identifier des moyens alternatifs d'assurer aux personnes appartenant à des minorités nationales la possibilité de prendre part à la prise de décisions.

L'introduction de commissions parlementaires en charge des questions liées aux minorités peut contribuer au maintien à l'ordre du jour du travail parlementaire des préoccupations exprimées par les personnes appartenant à des minorités nationales. Ces préoccupations devraient toutefois être également mises en lumière dans d'autres commissions parlementaires.

Le découpage administratif ou des circonscriptions électorales peut avoir un impact sur la participation des minorités. Les États devraient veiller à ce que les modifications apportées aux circonscriptions ne réduisent pas les chances des personnes appartenant à des minorités nationales d'être élues.

La citoyenneté est un élément important susceptible d'influer sur la participation des minorités aux affaires publiques. Bien qu'il soit légitime d'imposer certaines restrictions aux non-ressortissants en matière de droit de vote et d'éligibilité, celles-ci ne devraient pas être appliquées plus que nécessaire. Les États sont invités à offrir aux non-ressortissants la possibilité de voter et de se porter candidats aux élections locales. Les exigences linguistiques imposées aux candidats aux élections législatives ou locales ne sont pas compatibles avec l'article 15 de la Convention-cadre dans la mesure où elles ont une incidence

négative sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales aux affaires publiques.

La mise en place de mécanismes de consultation est un moyen supplémentaire de permettre aux personnes appartenant aux minorités nationales de prendre part aux processus décisionnels. Toutefois, au même titre que la représentation au sein des organes élus n'est pas obligatoirement suffisante pour garantir une réelle influence sur la prise de décisions, la consultation à elle seule ne constitue pas un mécanisme suffisant pour assurer la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales. Etant entendu qu'il est nécessaire de prendre en compte les circonstances nationales, les États devraient être encouragés à développer un système qui permette à la fois la représentation et la consultation des minorités nationales.

Les organes consultatifs devraient disposer d'un statut juridique clair et l'obligation de les consulter devrait être inscrite dans la loi. Par ailleurs, l'implication dans le processus décisionnel devrait être de nature régulière et permanente. Il convient de prêter dûment attention à l'inclusion et à la représentativité des organes consultatifs. Les procédures de nomination devraient être transparentes et conçues en étroite collaboration avec les représentants des minorités nationales. Elles devraient être régulièrement réexaminées afin de garantir que les instances concernées représentent un large éventail d'opinions parmi les personnes appartenant aux minorités nationales. Les organes consultatifs devraient également régulièrement traiter des sujets de préoccupation des minorités numériquement moins importantes et des personnes appartenant à des minorités nationales qui vivent en dehors des régions comptant une population minoritaire importante ou traditionnelle.

L'administration publique, l'appareil judiciaire, les agences d'application de la loi et les organes exécutifs devraient, dans la

mesure du possible, refléter la diversité de la société. Le recrutement dans le service public de personnes appartenant à des minorités nationales devrait de ce fait être encouragé, en évitant toutefois de prendre des mesures visant à garantir une égalité stricte et mathématique dans la représentation des divers groupes. Le niveau d'exigence de connaissance de la langue d'État imposé au personnel de l'administration publique ne devrait pas aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire à l'exercice de la fonction ou du poste en question. Une attention accrue devrait être accordée aux Roms et aux Gens du voyage, ainsi qu'aux minorités nationales numériquement moins importantes, souvent fortement sous-représentés dans l'administration publique.

Les États sont encouragés à mettre en place des structures gouvernementales chargées des minorités nationales dont le rôle serait d'initier et de coordonner la politique du gouvernement dans le domaine de la protection des minorités. Il est essentiel à ce titre d'assurer une certaine coordination entre ces structures, mais aussi entre les mécanismes de consultation des minorités et les autres structures gouvernementales. De telles dispositions peuvent contribuer à garantir l'intégration de manière prioritaire des questions liées aux minorités dans les politiques gouvernementales.

Le modèle constitutionnel d'un État peut avoir une incidence décisive sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie publique. Etant entendu qu'il est nécessaire de prendre en considération les circonstances nationales, des formes infra-étatiques de gouvernement et des collectivités locales autonomes des minorités peuvent s'avérer utiles pour favoriser la participation effective des minorités à de nombreux domaines de la vie. Indépendamment du modèle constitutionnel d'un État, les autorités centrales devraient assumer leur responsabilité envers les personnes appartenant aux

minorités nationales, responsabilité découlant du cadre législatif international et national.

Il convient d'allouer des ressources humaines et financières suffisantes pour permettre aux organes qui s'occupent des problèmes des minorités d'accomplir efficacement leur mission.

Il est essentiel que le public soit convenablement informé, par les principaux médias et par ceux des minorités, des questions politiques présentant une importance pour les personnes appartenant à des minorités nationales. Il est par conséquent important de veiller à la participation adéquate des personnes appartenant aux minorités nationales dans les divers organes des médias, tels que les conseils de supervision et les instances de régulation indépendantes, les commissions de radiodiffusion du service public ou encore les conseils composés d'auditeurs.

Partie I Introduction

1. La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à divers domaines de la vie publique est primordiale pour garantir la cohésion sociale et le développement d'une société véritablement démocratique. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales¹ (ci-après « la Convention-cadre ») énonce ainsi à l'article 15 que les États Parties « s'engagent à créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles les concernant ».

2. Compte tenu de l'importance de la participation effective pour la protection des personnes appartenant à des minorités nationales, le Comité consultatif de la Convention-cadre (ci-après, le « Comité consultatif ») a décidé de consacrer son deuxième commentaire thématique à la participation des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques. Le principal objectif de ce commentaire est de mettre en lumière l'interprétation des dispositions de la Convention-cadre relatives à la participation effective, donnée par le Comité consultatif, notamment dans ses Avis par pays adoptés entre 1999 et 2007. Le commentaire se veut un outil de travail pour les autorités et les pouvoirs décisionnaires de l'État, les agents publics, les organisations de minorités, les organisations non gouvernementales, les universitaires et autres parties prenantes impliquées dans la protection des minorités nationales.

¹ La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adoptée en 1994, est le principal instrument de protection des personnes appartenant à des minorités nationales du Conseil de l'Europe. Elle est entrée en vigueur en 1998 et a été ratifiée à ce jour par 39 États membres.

3. Les remarques préliminaires de ce commentaire engagent une réflexion sur la pertinence de la participation pour la jouissance effective d'autres droits garantis par la Convention-cadre. Le commentaire poursuit par une analyse de certains des principaux constats en matière de participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales, tels qu'énoncés notamment dans les Avis par pays au titre de différents articles de la Convention-cadre (Partie III). Dans ses conclusions, le commentaire met en lumière les principaux enjeux qui demeurent et identifie les domaines qui mériteront de retenir davantage l'attention du Comité consultatif dans le prochain suivi pays par pays. L'annexe offre une analyse des relations entre l'article 15 et d'autres articles de la Convention-cadre. Ainsi, ce commentaire se veut un document vivant qui nécessitera de nouveaux développements au fur et à mesure de l'avancée du suivi au titre de la Convention-cadre.

4. Au cours de la préparation de ce commentaire, le Comité consultatif a mené des consultations approfondies de représentants et d'organisations des minorités nationales, d'universitaires et d'autres parties prenantes, ceci afin de s'assurer que le commentaire soit aussi complet que possible et qu'il prenne bien en compte les principaux défis auxquels sont confrontées les minorités nationales.

Partie II Remarques préliminaires

1. Normes internationales pour une participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales : la Convention-cadre et autres instruments internationaux

5. La protection des minorités nationales et des droits et libertés des personnes appartenant à ces minorités, telle qu'inscrite dans la Convention-cadre, fait partie intégrante de la protection internationale des droits de l'homme². Par conséquent, le droit à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, tel qu'énoncé à l'article 15 de la Convention-cadre, fait également partie intégrante de la protection internationale des droits de l'homme.

6. Bien que la Convention-cadre protège les droits des personnes appartenant aux minorités nationales³, la jouissance de certains droits, y compris du droit à une participation effective, revêt une dimension collective. Cela signifie que certains droits ne peuvent être effectivement exercés qu'en commun avec d'autres personnes appartenant à des minorités nationales⁴.

7. Outre la Convention-cadre, il existe d'autres documents internationaux pertinents pour la participation des personnes issues de minorités nationales. Lors de la préparation de ce commentaire, le Comité consultatif a pris en considération les normes contenues dans ces textes internationaux. Il s'agit de

² Voir Article 1 de la Convention-cadre.

³ Voir Rapport explicatif de la Convention-cadre à propos de l'Article 1 de la Convention, paragraphe 31.

⁴ Voir Article 3, paragraphe 2 de la Convention-cadre: « Les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent individuellement ainsi qu'en commun avec d'autres exercer les droits et libertés découlant des principes énoncés dans la présente Convention-cadre ».

normes juridiques contraignantes, de recommandations ou de lignes directrices. Les normes juridiques contraignantes incluent celles énoncées dans la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence y afférente de la Cour européenne des droits de l'homme, dans la Charte sociale européenne révisée ou la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Les recommandations de Lund concernant la participation effective des minorités nationales à la vie publique, du Haut-Commissaire de l'OSCE aux minorités nationales, ont également été soigneusement prises en compte par le Comité consultatif dans son analyse de l'article 15 de la Convention-cadre. Les Nations Unies ont, elles aussi, contribué au développement de normes dans le domaine de la participation, avec notamment la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales, ou ethniques, religieuses et linguistiques adoptée en 1992, la Déclaration sur les droits des peuples autochtones (adoptée en 2007) et, sur un plan plus général, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

2. Considérations essentielles sur l'article 15 de la Convention-cadre

8. L'article 15 est à bien des égards un article central de la Convention-cadre. Le degré de participation des personnes appartenant à des minorités nationales dans toutes les sphères de la vie peut être considéré comme un indicateur du niveau de pluralisme et de démocratie d'une société. Les États Parties devraient de ce fait considérer la création des conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales comme un élément indissociable de la mise en œuvre des principes de bonne gouvernance dans une société pluraliste.

9. La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales est également cruciale pour renforcer la cohésion sociale. En effet, laisser les minorités nationales en

marge de la société peut conduire à l'exclusion sociale et susciter des tensions entre les différents groupes. La marginalisation au plan socio-économique des personnes appartenant à des minorités nationales entraîne également le risque, pour le pays dans son ensemble, de perdre leur contribution et la possibilité d'un enrichissement de la société.

10. L'article 15, à l'instar d'autres dispositions inscrites dans la Convention-cadre, sous-entend pour les États Parties une obligation de résultat : ils doivent veiller à l'instauration des conditions nécessaires à une participation effective, les moyens les plus adaptés d'y parvenir relevant cependant de leur marge d'appréciation. Dans ce contexte, ce commentaire vise à fournir aux États Parties une analyse des expériences existantes afin de les aider à identifier les options les plus efficaces.

11. Promouvoir la participation effective dans la société des personnes appartenant à des minorités nationales exige un dialogue de fond permanent entre les personnes appartenant aux minorités nationales et la population majoritaire, mais aussi entre les personnes appartenant aux minorités nationales et les autorités. Pour parvenir à ce dialogue à deux dimensions, il est indispensable de mettre en place des moyens de communication efficaces.

12. Le Comité consultatif estime que le mécanisme de suivi établi au titre de la Convention-cadre constitue, en lui-même, un moyen précieux de faciliter le dialogue entre les personnes appartenant à des minorités nationales et les autorités.

a) Participation effective, égalité pleine et effective et promotion de l'identité et de la culture des minorités nationales

13. Si l'article 15 est l'article central de la Convention-cadre consacré au droit à la participation effective, cette dernière est également au cœur de la jouissance pleine et entière d'autres droits protégés par la Convention⁵. La relation entre l'article 15 et les articles 4 et 5 est, dans ce contexte, particulièrement importante. Ces trois articles peuvent être comparés aux trois angles d'un triangle qui, ensemble, forment les principaux fondements de la Convention-cadre.

14. L'article 4 exige des États qu'ils s'engagent à promouvoir l'égalité pleine et effective des personnes appartenant à des minorités nationales dans tous les domaines de la vie. Cela implique le droit à l'égalité devant la loi et à une égale protection de la loi et le droit à une protection contre toutes les formes de discrimination fondée sur l'origine ethnique et d'autres motifs. Par ailleurs, l'égalité pleine et effective suppose également pour les autorités de prendre des mesures spécifiques pour combattre les inégalités passées ou structurelles et garantir l'égalité des chances, dans divers domaines, aux personnes appartenant à des minorités nationales ainsi qu'à la population majoritaire. L'article 5 impose aux États parties l'obligation « de promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et développer leur culture, ainsi que de préserver les éléments essentiels de leur identité que sont leur religion, leur langue, leurs traditions et leur patrimoine culturel » de manière à garantir *efficacement* leur droit à l'identité.

⁵ L'Annexe du Commentaire.

15. Le droit à une participation effective tel qu'énoncé à l'article 15 suppose également l'écoute et une véritable prise en compte des préoccupations des personnes appartenant à des minorités nationales quant au principe d'égalité pleine et effective et à leur droit de conserver et développer leur identité spécifique.

b) Participation effective aux « affaires concernant les minorités nationales »

16. L'article 15 impose aux États de créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à diverses affaires, *en particulier celles les concernant*. Cette disposition de l'article 15 exige des États parties qu'ils prêtent une attention spécifique à l'implication des personnes issues des minorités nationales dans les processus décisionnels portant sur des questions qui présentent pour eux un intérêt manifeste. Le Comité consultatif a formulé plusieurs commentaires sur les divers mécanismes mis en œuvre par les États pour impliquer les représentants des minorités nationales dans les processus consultatifs et décisionnels au sujet de questions présentant un intérêt particulier pour eux. Ces commentaires portent tout spécifiquement sur les mécanismes visant à associer les minorités nationales aux décisions de politiques d'ordre culturel, social et économique ainsi qu'aux affaires publiques.

17. Parallèlement, le Comité consultatif a souvent insisté sur la nécessité d'offrir aux personnes appartenant à des minorités nationales la possibilité de s'exprimer sur des questions qui ne les concernent pas exclusivement, mais les affectent en tant que membres de la société dans son ensemble. La participation aux affaires publiques est essentielle pour garantir la prise en compte des préoccupations particulières des minorités nationales, mais aussi afin de leur permettre d'influer sur l'orientation générale du développement de la société.

c) « Effectivité » de la participation

18. Un autre point crucial lié à l'article 15 est ce que l'on entend par « effectivité » en matière de participation des minorités. « L'effectivité » de la participation ne peut être définie et évaluée en des termes abstraits. Dans son appréciation, dans divers pays, du caractère effectif de la participation des personnes appartenant à des minorités nationales, le Comité consultatif a, d'une part, évalué les moyens mis en œuvre pour promouvoir l'égalité pleine et effective des membres des minorités nationales et, d'autre part, pris en considération leur impact sur la situation des personnes concernées et de la société dans son ensemble. Cette incidence a une dimension qualitative et quantitative susceptible d'être perçue différemment selon les acteurs et leur engagement dans le processus.

19. Il ne suffit dès lors pas aux États parties d'assurer formellement la participation des personnes appartenant à des minorités nationales. Ils devraient également veiller à ce que cette participation influe de manière significative sur les décisions prises et permette, dans toute la mesure du possible, un sens d'appropriation partagée des mesures adoptées.

20. De même, les actions entreprises par les États Parties pour améliorer la participation des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie socio-économique devraient avoir un impact sur leur participation au marché du travail en tant qu'acteurs économiques, leur accès à la protection sociale et, en fin de compte, sur leur qualité de vie. L'égalité pleine et effective peut, dans ce contexte, être considérée comme le fruit de la participation effective.

21. Une participation effective au processus décisionnel peut constituer un défi pour les représentants des minorités nationales. Elle suppose l'allocation de temps et de ressources, non seulement pour participer, mais aussi pour s'efforcer de

traduire fidèlement le large éventail d'opinions des personnes appartenant à leur minorité nationale respective. Par conséquent, il est indispensable de procéder au renforcement des capacités et des ressources des minorités nationales pour garantir une contribution efficace de leurs représentants.

d) Participation effective des minorités nationales et dialogue interculturel

22. L'article 15 a également pour objectif de faciliter le dialogue interculturel en assurant la visibilité des minorités nationales, en leur permettant d'être entendues et de participer effectivement à la prise de décisions, y compris sur des questions d'intérêt pour la société au sens large. En réalité, le dialogue ne devrait pas être limité aux représentants des minorités nationales et aux autorités, mais s'étendre à tous les segments de la société. La Convention-cadre entend fournir aux personnes appartenant à des minorités nationales des possibilités accrues de participation dans la société en général et offrir parallèlement à la population majoritaire les moyens de mieux connaître la culture, la langue et l'histoire des minorités nationales, dans un esprit de dialogue interculturel⁶.

⁶ Voir également à l'Article 6.1 de la Convention-cadre.

Partie III Principaux constats sur la participation des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique ainsi qu'aux affaires publiques

1) Participation à la vie économique et sociale

23. Le Comité consultatif a fréquemment souligné que la participation *effective* des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie économique et sociale était tout aussi importante que leur participation aux affaires publiques, conformément aux principes de la Charte sociale européenne et de la Charte sociale européenne révisée.

24. La participation à la vie sociale et économique couvre un large éventail de domaines allant de l'accès à un logement décent, aux soins de santé, à la protection sociale (assurance et prestations sociales), aux services sociaux qualifiés, jusqu'à l'accès au travail. La participation des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie économique suppose l'accès au marché de l'emploi public et privé, de même qu'aux affaires et autres opportunités de travail indépendant. Celles-ci sont pour leur part étroitement liées aux droits de propriété et aux processus de privatisation.

25. Il convient également de rappeler, que selon les groupes minoritaires auxquels elles appartiennent, les personnes sont confrontées à des obstacles différents entravant leur participation à la vie socio-économique. Les personnes appartenant à certains groupes, par exemple les Roms et les Gens du voyage ou encore les peuples autochtones, encourrent davantage le risque de souffrir de certaines formes d'exclusion de la vie socio-économique que les personnes appartenant à d'autres minorités nationales ou issues de la population majoritaire.

26. Pour une participation effective à la vie sociale et économique, les États Parties doivent, notamment éliminer les barrières qui empêchent un accès égal des personnes appartenant à des minorités nationales à différents domaines de la vie économique et aux services sociaux. Il leur appartient aussi de promouvoir l'égalité d'accès à l'emploi et aux marchés ainsi qu'à tout un éventail de services publics, notamment aux logements sociaux et aux soins de santé.

27. De plus, l'égalité des chances ne se limite pas à un accès égal aux marchés et aux services. La participation effective exige également des États Parties qu'ils favorisent la participation des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie économique et sociale, ainsi qu'aux bénéfices et réalisations des milieux économiques et sociaux, qui incluent entre autres choses le droit de profiter du développement économique, des services de santé, de la sécurité sociale et d'autres avantages.

28. Les conclusions du Comité consultatif présentées ci-dessous sont le fruit d'une analyse combinée des constats relatifs à l'article 15 (participation effective) et à l'article 4 (égalité de traitement).

29. Certains constats s'appliquent à la majorité des États Parties, comme l'absence de données statistiques sur la situation socio-économique des minorités nationales et la réponse, parfois inappropriée, donnée par les services publics aux besoins des personnes appartenant à des minorités nationales. D'autres ont plus spécifiquement trait à certains pays, régions ou groupes minoritaires particuliers, telles que les difficultés résultant du processus de privatisation des terres ou les obstacles entravant l'exercice d'activités traditionnelles par les personnes appartenant à certaines minorités nationales.

a) Disponibilité de données statistiques sur la situation socio-économique des personnes appartenant à des minorités nationales

30. Les États Parties devraient régulièrement collecter des données et rassembler des informations actualisées sur la situation socio-économique et éducative des personnes appartenant à des minorités nationales afin de pouvoir la comparer à celle de la population majoritaire. La disponibilité de données fiables, ventilées par âge, sexe et répartition géographique est une condition préalable importante à l'élaboration de mesures durables et bien ciblées susceptibles de satisfaire les besoins des personnes concernées. Ces informations sont également essentielles pour la formulation de politiques et mesures efficaces visant à combattre la discrimination dans des domaines comme l'accès à l'emploi et au logement. Les données collectées à l'occasion des recensements de population ne sont généralement pas suffisantes pour servir de base solide à l'élaboration de telles politiques et mesures.

31. La collecte d'informations sur la situation des minorités nationales devrait être entreprise conformément aux normes internationales sur la protection des données⁷ et au droit de toute personne appartenant à une minorité nationale de choisir librement d'être traitée ou ne pas être traitée comme telle. Les représentants des minorités nationales concernées devraient, dans la mesure du possible, être impliqués dans l'ensemble du processus de collecte de données et les méthodes employées à cette fin devraient être définies en étroite coopération avec eux.

⁷ Voir par exemple la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE 108) et la Recommandation (97) 18 du Comité des Ministres concernant la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques.

b) Législation interdisant la discrimination dans la vie socio-économique

32. Le Comité consultatif a fréquemment observé que certaines minorités nationales connaissent un taux de chômage proportionnellement plus élevé, des taux d'emploi plus faibles ainsi qu'une participation au marché du travail généralement moins élevée que la population majoritaire. Elles peuvent être victimes de discrimination directe et indirecte, subir des inégalités en termes de développement professionnel, et être souvent aussi confrontées à des obstacles structurels (par ex. des opportunités de carrière limitées).

33. L'existence d'une législation complète interdisant la discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale et couvrant les secteurs de l'emploi, du logement, des soins de santé et de la protection sociale, assurés par des acteurs publics ou privés, est une condition préalable indispensable à toute politique visant à promouvoir la participation des personnes appartenant à des minorités nationales à différentes sphères de la vie socio-économique.

34. Le Comité consultatif a pour cela insisté à de nombreuses reprises sur la nécessité d'édicter une législation anti-discrimination ou, le cas échéant, de l'étoffer davantage et de la mettre pleinement en œuvre en vue d'éliminer la discrimination dont sont victimes les personnes appartenant à des minorités nationales, notamment sur le marché de l'emploi, dans le domaine du logement ou des prestations de soins de santé. Cette démarche suppose également de prendre les mesures qui s'imposent pour développer des actions de sensibilisation dans la société au sens large et assurer la formation de toutes les parties prenantes, y compris des organes d'application de la loi.

35. Il est également primordial de prévoir des voies de recours dont on puisse faire usage en cas de discrimination. Les

États Parties devraient sensibiliser les personnes appartenant aux minorités nationales aux voies de recours existantes et s'assurer qu'elles soient facilement accessibles.

36. De surcroît, le Comité consultatif a souvent insisté sur l'impact disproportionné que peuvent avoir le racisme et la discrimination sur les femmes et les jeunes filles issues de certains groupes minoritaires particuliers. Elles subissent souvent des discriminations multiples en raison de leur origine ethnique et de leur sexe. Des mesures ciblées devraient de ce fait viser à lutter contre les formes spécifiques de discrimination dont sont victimes les femmes appartenant à des minorités nationales⁸.

c) Capacité du service public à gérer les besoins socio-économiques des personnes appartenant à des minorités nationales

37. La participation des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie socio-économique est parfois entravée par des obstacles administratifs et un manque de sensibilité de la part de l'administration et des services publics à l'égard de leurs besoins ou difficultés spécifiques. Dans certains cas, les problèmes naissent de la capacité insuffisante des administrations concernées à satisfaire aux besoins des personnes appartenant à des minorités nationales. Sont inclus dans les administrations et les services publics les établissements éducatifs et sociaux, tels que les services de l'emploi, les services sociaux et les prestataires d'aide sociale, les services de santé et du logement, les transports et services publics, ainsi que les services sportifs et récréatifs.

38. Les États Parties devraient de ce fait prendre des mesures afin de mieux préparer le personnel des services publics et des institutions de protection sociale à fournir des réponses adaptées

⁸ Voir par exemple le deuxième Avis sur l'Irlande, adopté le 6 octobre 2006, paragraphes 50 et 51.

aux besoins des personnes appartenant à des minorités nationales. Il peut être nécessaire de prévoir une formation spéciale sur les besoins spécifiques de ces personnes ainsi que sur les problèmes sociaux et économiques particuliers susceptibles d'affecter les personnes appartenant à certaines minorités nationales. En effet, les personnes appartenant à certains groupes minoritaires sont plus exposées au risque d'exclusion sociale et leur intégration dans la vie socio-économique nécessite souvent des approches ciblées, prenant pleinement en compte les spécificités culturelles et autres.

39. L'accès aux services publics et institutions de protection sociale doit être rendu facilement accessible aux minorités nationales et celles-ci doivent pouvoir y recourir. Cette démarche peut supposer d'engager des activités de sensibilisation et d'aménager ces services et institutions pour garantir qu'ils répondent aussi efficacement, dans la pratique, aux besoins spécifiques des minorités nationales qu'à ceux de la population majoritaire.

40. Les informations et conseils relatifs aux services publics et aux institutions de protection sociale doivent être facilement accessibles et mis à disposition, au besoin, dans les langues des minorités nationales.

41. Par ailleurs, les États Parties devraient encourager, tant au plan national que local, le recrutement, la promotion et le maintien en poste au sein de l'administration et des services publics de personnes appartenant à des minorités nationales.

d) Participation des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie socio-économique de régions en déclin

42. Les personnes appartenant à des minorités nationales vivent souvent dans des zones frontalières ou dans d'autres régions éloignées des grands centres d'activités économiques et

politiques. Elles sont, de ce fait, confrontées à des situations socio-économiques plus difficiles que la population majoritaire. Les États Parties devraient prendre des mesures spécifiques pour accroître les chances de participer à la vie socio-économique des personnes appartenant à des minorités nationales résidant dans des régions touchées par le déclin économique, telles que les régions rurales, isolées ou frontalières, celles dévastées par la guerre ou subissant la désindustrialisation⁹.

43. Ces actions pourraient, le cas échéant, résulter d'accords de coopération bilatérale ou transfrontalière. Le commerce et d'autres activités économiques transfrontalières peuvent constituer un facteur important de développement économique et social pour les personnes appartenant à des minorités nationales. Les États Parties devraient, de ce fait, veiller à ce que la coopération transfrontalière ne soit pas entravée par des obstacles injustifiés.

44. Les États Parties devraient s'assurer que les programmes de redressement économique et les initiatives de développement régional dédiés aux régions en déclin, y compris à certains quartiers défavorisés, sont conçus et mis en œuvre de manière à profiter également aux personnes nécessiteuses appartenant à des minorités nationales et vivant dans ces régions. À cette fin, il convient d'entreprendre des études pour évaluer l'impact éventuel des projets de développement sur les personnes appartenant aux minorités nationales. Une attention particulière devrait être accordée à la situation des femmes et des jeunes d'origine minoritaire.

45. Les autorités devraient veiller à ce que les personnes appartenant à des minorités nationales soient pleinement

⁹ Voir par exemple le premier Avis sur l'Ukraine, adopté le 1^{er} mars 2002, paragraphes 73 et le deuxième Avis sur l'Estonie, adopté le 24 février 2005, paragraphe 160.

impliquées dans la planification, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques et projets susceptibles d'avoir des répercussions sur leur situation économique et celle des zones où elles sont fortement représentées.

46. Dans les contextes post-conflit, il conviendrait d'accorder une attention particulière à la situation socio-économique des personnes appartenant à des minorités nationales qui ont été victimes de discrimination fondée sur leur origine et écartées du marché de l'emploi. Des mesures spécifiques devraient être prises pour remédier aux conséquences de la discrimination passée et promouvoir la participation de ces personnes à la vie socio-économique¹⁰.

e) Participation à la vie socio-économique des personnes appartenant à des minorités nationales défavorisées

47. Les personnes appartenant à certains groupes minoritaires, notamment les Roms, les Gens du Voyage et les peuples autochtones, rencontrent souvent davantage de difficultés que les autres en matière d'accès au marché du travail, à l'éducation et à la formation, au logement, aux soins de santé et à la protection sociale. Les difficultés relevées dans les différents secteurs sont fréquemment liées et sont de nature à se renforcer mutuellement au point d'entraîner les personnes concernées dans une spirale d'exclusion de la vie socio-économique. Les femmes appartenant à ces groupes sont souvent particulièrement vulnérables à la pauvreté et à l'exclusion sociale.

48. Par ailleurs, un certain nombre de personnes appartenant à ces groupes continuent d'occuper des niches économiques spécifiques et d'exercer des activités et commerces traditionnels parfois difficiles à préserver dans un contexte économique à

¹⁰ Voir par exemple le deuxième Avis sur la Croatie, adopté le 1^{er} octobre 2004, paragraphes 60 à 62.

l'évolution rapide. Les États Parties devraient lever les obstacles injustifiés, y compris les réglementations excessives qui entravent la pratique d'activités économiques propres à certains groupes minoritaires. Il conviendrait de garder à l'esprit cette préoccupation lors de l'élaboration de nouvelles réglementations dans ce domaine.

49. Afin de promouvoir l'intégration effective des personnes appartenant à des groupes minoritaires défavorisés dans la vie socio-économique, des stratégies globales et à long terme devraient être élaborées et mises en œuvre. Une fois ces stratégies en place, une attention particulière devrait être accordée à leur mise en œuvre effective. Des ressources suffisantes doivent être allouées en temps utile à tous les niveaux opérationnels, en particulier au plan local. Par ailleurs, la mise en œuvre de telles politiques devrait faire l'objet d'un suivi sérieux et d'une évaluation de leur impact, en étroite coopération avec les représentants des minorités concernées, dans l'objectif de les aménager et de les renforcer au fil du temps. La coordination effective des mesures prises par les différentes instances impliquées devrait être au cœur des préoccupations.

f) Accès aux terres et à la propriété en tant que condition de participation à la vie socio-économique

50. Les obstacles entravant l'accès à la propriété (qu'elle soit résidentielle, commerciale ou agricole) peuvent avoir un effet disproportionné sur les personnes appartenant à des minorités nationales, aggravant leurs difficultés économiques et le chômage.

51. L'inégalité d'accès à la propriété, y compris en matière foncière, est parfois liée au processus de privatisation et de restitution des propriétés qui, dans certains cas, a affecté de manière disproportionnée des personnes appartenant à des groupes minoritaires vulnérables. Les États Parties devraient ainsi assurer un accès équitable et égal à ces processus de

privatisation et de restitution des propriétés, dans la mesure où ceux-ci ont des implications à long terme pour la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie économique. Afin de promouvoir l'égalité pleine et effective de ces personnes, les autorités devraient notamment veiller à la transparence du processus de privatisation et mettre en place des mécanismes de suivi pour en évaluer l'impact en temps utile. De surcroît, les personnes appartenant à des minorités nationales devraient participer effectivement à ces procédures de suivi et d'évaluation¹¹.

52. S'agissant de l'accès à la propriété, des difficultés substantielles peuvent également résulter des conflits armés et des déplacements de population qui s'en suivent. Les États Parties devraient veiller à ce que les demandes de restitution des biens, déposées par des personnes appartenant à des minorités nationales, soient traitées et prises en compte d'une manière transparente et que le résultat ne comporte pas de discrimination¹².

53. Les violations des droits fonciers ou les restrictions imposées à l'utilisation des terres par certains groupes comme les peuples autochtones, dont la situation économique est pourtant étroitement liée à celle-ci, peuvent profondément entraver leur participation à la vie socio-économique. De ce fait, les terres traditionnellement utilisées par ces communautés devraient bénéficier d'une protection particulière et effective. Par ailleurs, les représentants des peuples autochtones devraient être étroitement associés à la prise de décisions affectant l'utilisation des terres dans les régions où ils sont traditionnellement implantés.

¹¹ Voir par exemple l'Avis sur le Kosovo (MINUK), adopté le 25 novembre 2005, paragraphe 115.

¹² Voir par exemple l'Avis sur le Kosovo (MINUK), adopté le 25 novembre 2005, paragraphe 116.

g) Résidence, langue et autres exigences en tant que condition pour la participation à la vie socio-économique

54. Dans certains États Parties, une exigence de résidence est imposée par certains employeurs ou par l'État en tant que condition préalable au recrutement¹³, ou à l'enregistrement et l'exercice d'une activité commerciale privée. Cette pratique peut affecter de manière disproportionnée les personnes appartenant à certaines minorités nationales. Ces dernières peuvent être confrontées à des difficultés spécifiques pour l'enregistrement de leur lieu de résidence en raison d'obstacles administratifs ou autres. Ces problèmes peuvent également rendre plus difficile leur accès aux droits sociaux de base tels que les soins de santé, les services de l'emploi ou les pensions de retraite. Les personnes appartenant à des minorités nationales ayant un mode de vie nomade voient également leur participation à la vie socio-économique entravée lorsque les exigences liées au lieu de résidence ne sont pas adaptées à leur mode de vie.

55. Par ailleurs, le niveau injustifié ou disproportionné d'exigence de connaissances linguistiques imposé pour accéder à certains emplois ou à la fourniture de biens et de services, notamment dans le secteur privé, peuvent nuire à l'accès à l'emploi et à la protection sociale des personnes appartenant à des minorités nationales¹⁴. Les États Parties devraient prendre des mesures effectives pour supprimer les restrictions injustifiées dans l'accès au marché du travail qui affectent tout particulièrement les personnes appartenant à certaines minorités nationales. Dans les situations où l'exigence d'une certaine maîtrise de la langue est une condition légitime pour accéder à des emplois particuliers, notamment dans le secteur public, des cours de langue devraient être proposés afin d'éviter toute

¹³ Voir par exemple le deuxième Avis sur la Fédération de Russie, paragraphes 59, 272 et 273.

¹⁴ Voir par exemple le premier Avis sur l'Azerbaïdjan, adopté le 22 mai 2003, paragraphe 79.

discrimination envers les personnes appartenant à des minorités nationales. L'accès aux prestations sociales de base et à certains services publics ne devrait pas être entravé par des exigences linguistiques ou de résidence injustifiées.

56. Parallèlement, les États Parties devraient veiller à ce que le processus d'enregistrement du lieu de résidence soit accessible et ne comporte pas de discrimination directe ou indirecte à l'encontre des personnes appartenant à des minorités nationales. Au besoin, il conviendrait de fournir une aide à l'enregistrement pour les personnes concernées et de prévoir un suivi régulier du processus d'enregistrement par les autorités.

h) Normes en matière de logement et participation à la vie socio-économique

57. Les conditions de logement ne répondant pas aux normes minimales, souvent couplées avec une séparation physique/spatiale des personnes appartenant à certaines minorités nationales, notamment les Roms et les Gens du voyage, affectent fortement leur capacité à participer à la vie socio-économique et peuvent renforcer encore leur pauvreté, leur marginalisation et leur exclusion sociale. Cette situation est souvent aggravée par l'absence de dispositions législatives sécurisant leur droit de résidence et par leur vulnérabilité à l'égard des expulsions forcées, en particulier suite à des processus de restitution des propriétés¹⁵.

58. Les États Parties doivent prendre des mesures effectives afin de mettre un terme aux pratiques discriminatoires qui engendrent l'isolement et la marginalisation des personnes appartenant à certaines minorités nationales¹⁶. Il conviendrait

¹⁵ Voir par exemple le deuxième Avis sur la Roumanie, adopté le 24 novembre 2005, paragraphes 80 et 82.

¹⁶ Voir par exemple le deuxième Avis sur la République tchèque, adopté le 24 février 2005, paragraphes 52 et 57, le deuxième Avis sur la

particulièrement d'assurer aux personnes appartenant à des minorités nationales le plein respect des droits de l'homme en matière de logement.

59. Par ailleurs, les États Parties devraient développer des politiques sectorielles complètes pour remédier aux problèmes de logements ne répondant pas aux normes minimales et de difficultés d'accès aux infrastructures de base auxquels sont confrontées les personnes appartenant à certaines minorités. Les États Parties devraient également promouvoir leur égalité d'accès à des logements convenables, notamment aux logements sociaux.

60. Ce faisant, les autorités devraient veiller à ce que les personnes concernées participent à la prise de décisions en matière de programmes de logement et autres visant à améliorer leur situation socio-économique, afin de pourvoir convenablement à leurs besoins. De telles politiques devraient bénéficier d'un financement adéquat. Il est également important pour les États Parties de veiller à ce que les collectivités locales respectent les législations anti-discrimination existantes en matière de logement, car les mesures perpétuant la ségrégation sont souvent prises au plan local.

i) Soins de santé et participation à la vie socio-économique

61. Les personnes appartenant à certaines minorités nationales sont confrontées à des difficultés particulières dans leur accès aux soins de santé, une situation qui résulte de divers facteurs tels que la discrimination, la pauvreté, l'isolement géographique, les différences culturelles ou la barrière de la langue. Ces difficultés d'accès aux soins de santé ont un impact

République slovaque, adopté le 26 mai 2005, paragraphe 46 et le deuxième Avis sur la Slovénie, adopté le 26 mai 2005, paragraphes 67 et 68.

négalif sur la participation des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie socio-économique.

62. Les États Parties devraient assurer l'implication effective des personnes appartenant aux minorités concernées dans la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des mesures prises pour remédier aux problèmes liés à la santé. Ce n'est qu'à cette condition que les services de santé seront à même de répondre plus efficacement à leur besoins spécifiques.

63. Le personnel médical et administratif employé dans les services de santé devrait bénéficier d'une formation abordant le contexte culturel et linguistique des minorités nationales, de façon à pouvoir répondre de manière adéquate aux besoins spécifiques des personnes appartenant aux minorités nationales¹⁷. L'emploi de médiateurs-santé ou d'assistants issus des minorités nationales peut contribuer à améliorer la communication et l'adoption d'approches plus adaptées¹⁸.

64. Un accent particulier devrait être mis sur la fourniture, aux personnes appartenant à des minorités nationales, de services d'efficacité égale dans le cadre du système de santé¹⁹. En fait, les politiques d'égalité des chances ne devraient pas se limiter à l'accès aux soins de santé. Elles devraient viser à assurer des services de santé de qualité aux personnes appartenant à des minorités nationales, qui aient le même impact que les services pour le reste de la population.

¹⁷ Voir également les remarques dans la partie c) ci-dessus.

¹⁸ Voir par exemple deuxième Avis sur la République tchèque, adopté le 24 février 2005, paragraphe 55 et deuxième Avis sur la République slovaque, adopté le 26 mai 2005, paragraphes 56 et 57.

¹⁹ Voir par exemple deuxième Avis sur la République slovaque, adopté le 26 mai 2005, paragraphes 56 et 57.

2) Participation à la vie culturelle²⁰

65. La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle est, dans la plupart des États Parties, étroitement liée à leur degré de participation aux affaires publiques et à la vie sociale et économique. La Convention-cadre protège le droit des personnes appartenant à des minorités à préserver et développer leur propre patrimoine culturel et leur identité, ainsi que celui de prendre part de manière effective et d'interagir dans la vie culturelle nationale, dans un esprit de tolérance et de dialogue interculturel. Les conclusions présentées dans ce chapitre résultent ainsi d'une analyse combinée des articles 5, 6 et 15.

²⁰ Voir également les autres textes de référence du Conseil de l'Europe sur la diversité culturelle et les médias, tels que :

- *La Déclaration de Faro sur la stratégie du Conseil de l'Europe pour le développement du dialogue interculturel*, adoptée par les ministres responsables de la Culture des États parties à la Convention culturelle européenne, réunis à Faro les 27 et 28 octobre 2005.
- *La Déclaration pour le dialogue interculturel et la prévention des conflits*, adoptée par la Conférence des Ministres européens responsables des Affaires culturelles le 22 octobre 2003.
- La 7e Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse : *Intégration et diversité: les nouvelles frontières de la politique européenne des médias et des communications*. Textes adoptés (MCM(2005)005).
- La Recommandation No. R (97) 21 du Comité des Ministres *sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance et son Exposé des motifs*.
- Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : Recommandation 1773 (2006): *Lignes directrices de 2003 sur l'utilisation de langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion et les normes du Conseil de l'Europe : renforcer la coopération et les synergies avec l'OSCE*.
- Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : Recommandation 1277 (1995) *relative aux migrants, aux minorités ethniques et aux médias*.

66. Lors de la conception et la mise en œuvre des politiques culturelles affectant les personnes appartenant à des minorités nationales, il est important que les autorités initient des consultations appropriées afin de répondre véritablement à leurs besoins. Les minorités nationales, au travers de leurs représentants, devraient également participer activement au processus d'allocation des aides publiques à leurs initiatives culturelles. D'autre part, lorsque des institutions spécifiques sont en place pour acheminer ces aides, les personnes appartenant à des minorités nationales devraient y être représentées de manière adéquate et associées à la prise des décisions²¹.

67. Les processus de décentralisation peuvent jouer un rôle important en créant les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales à la vie culturelle. En particulier, les dispositions en matière d'autonomie culturelle, qui visent notamment à déléguer des compétences aux personnes appartenant à des minorités nationales dans le domaine de la culture, de l'éducation et de la recherche, peuvent intensifier leur participation à la vie culturelle²².

68. De plus, en analysant la participation des minorités à la vie culturelle, il est important d'évaluer leur degré de participation dans les médias. Il est essentiel que les minorités aient la possibilité de créer et d'utiliser leurs propres médias. Il est toutefois tout aussi essentiel qu'elles aient accès et soient présentes dans les principaux médias pour y exposer leurs points de vue sur les questions intéressant la société au sens large.

²¹ Voir par exemple deuxième Avis sur la Norvège, adopté le 5 octobre 2006, paragraphes 60 et 69.

²² Voir également paragraphes 133 et 137 ci-dessous, concernant les dispositions en matière d'autonomie.

3) Participation aux affaires publiques

69. Le Comité consultatif, en examinant l'effectivité de la participation des personnes appartenant à des minorités nationales aux affaires publiques, a étudié leur implication globale dans les décisions. Il s'est penché sur leur représentation et leur participation dans divers mécanismes, mais a également accordé une attention particulière à l'effectivité de leur influence dans les processus décisionnels. Les différents arrangements qui existent dans les États Parties en matière de prise de décisions devraient prendre en compte la composition de la société et en refléter la diversité.

70. La participation effective englobe un vaste éventail de mécanismes, tels que les échanges d'informations, le dialogue, la consultation formelle et informelle et la participation à la prise de décisions. Elle peut être assurée par divers moyens, depuis des mécanismes de consultation jusqu'à des dispositions spécifiques concernant le Parlement. Une attention particulière devrait être accordée à la participation égale des femmes et des hommes appartenant aux minorités nationales.

71. Quels que soient les mécanismes choisis, les personnes appartenant à des minorités nationales devraient disposer de véritables occasions d'influer sur le processus décisionnel, dont l'issue doit refléter convenablement leurs besoins. Selon le Comité consultatif, la consultation en tant que telle n'est pas suffisante pour être qualifiée de participation effective.

72. La représentation et la participation des personnes appartenant à des minorités nationales dans les organes élus, l'administration publique, l'appareil judiciaire et les agences d'application de la loi sont des conditions nécessaires, mais non suffisantes pour assurer une participation effective. Leur inclusion dans les organes élus à différents niveaux dépend en grande partie des traditions et garanties constitutionnelles

offertes par la législation électorale. Le choix et les modalités du système électoral ont souvent un impact direct sur le caractère effectif de la participation des minorités dans les décisions. Parallèlement aux possibilités prévues par les deux principaux types de systèmes électoraux (majoritaire et proportionnel), des mécanismes spéciaux, tels que des sièges réservés, des quotas, des majorités « qualifiées », le double-vote ou encore des droits de « veto », peuvent être instaurés. Par ailleurs, les dispositions en matière d'autonomie culturelle sont susceptibles de renforcer la participation des minorités aux affaires publiques.

73. Des structures gouvernementales spécialisées dans les questions liées aux minorités contribuent à assurer la prise en compte des besoins de ces dernières dans les politiques gouvernementales. Les questions liées aux minorités ne devraient néanmoins pas être du seul ressort d'organes gouvernementaux spécialisés. La perspective minoritaire doit être intégrée dans les politiques générales à tous les niveaux et dans les étapes procédurales par les acteurs impliqués dans l'élaboration des politiques.

74. Les médias devraient informer la société au sens large des questions liées aux minorités afin de promouvoir un esprit de tolérance et le dialogue interculturel.

a) Participation des personnes appartenant à des minorités nationales au processus législatif

i. Partis politiques

75. L'article 7 de la Convention-cadre dispose que toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association. Ceci implique, notamment, le droit de former des partis et/ou des organisations politiques. La législation qui interdit la création de partis politiques sur une base ethnique ou religieuse peut conduire à des limitations injustifiées de ce droit. Toute restriction devrait en toute circonstance respecter les normes du droit international et les principes énoncés dans la Convention européenne des droits de l'homme²³.

76. L'enregistrement des organisations et partis politiques des minorités nationales peut être soumis à certaines conditions. Ces exigences devraient cependant être conçues de manière à ne pas limiter exagérément ou de manière disproportionnée les possibilités des personnes appartenant à des minorités nationales de former de telles organisations et restreindre, par ce biais leurs opportunités de participer à la vie politique et aux processus décisionnels. Ceci concerne, notamment les conditions d'ordre

²³ L'Article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), qui garantit le droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, dispose que l'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

numérique et de localisation géographique imposées à l'enregistrement²⁴.

77. Les États Parties devraient veiller à ce que les formations politiques représentant ou incluant des personnes appartenant à des minorités nationales aient la possibilité de mener campagne de manière appropriée. Il peut s'agir par exemple de l'affichage de publicités électorales en langues minoritaires. Les autorités devraient également envisager la possibilité d'utiliser les langues minoritaires dans les programmes radiodiffusés par le service public et consacrés à la campagne électorale, ainsi que pour les bulletins de vote et autre matériel électoral dans les régions habitées traditionnellement ou en nombre substantiel par des personnes appartenant à des minorités nationales²⁵.

78. Les partis politiques, à vocation générale ou constitués par des personnes appartenant à des minorités nationales, peuvent faciliter grandement la participation de celles-ci aux affaires publiques. Les processus démocratiques internes des partis à vocation générale en ce qui concerne la sélection de leurs candidats, sont déterminants pour assurer la participation des personnes appartenant à des minorités nationales. L'inclusion de représentants des minorités dans les partis à vocation générale ne signifie cependant pas obligatoirement la représentation effective des intérêts des minorités.

79. Dans les pays comptant des partis minoritaires importants, il convient de veiller à ce que les autres partis ou

²⁴ Voir par exemple deuxième Avis sur la Moldova, adopté le 9 décembre 2004, paragraphes 74 à 77; deuxième Avis sur la Fédération de Russie, adopté le 11 mai 2006, paragraphe 261 et premier Avis sur la Bulgarie, adopté le 27 mai 2004, paragraphes 61 à 63.

²⁵ Voir par exemple le premier Avis sur l'Estonie, adopté le 14 septembre 2001, paragraphes 55 et 56.

organisations politiques minoritaires souhaitant représenter les intérêts d'autres personnes appartenant aux mêmes minorités nationales aient également la possibilité de le faire.

ii. Conception des systèmes électoraux aux plans national, régional et local

80. La participation des personnes appartenant à des minorités nationales au processus électoral est essentielle pour permettre à ces minorités d'exprimer leurs avis lors de la conception de mesures législatives et de politiques publiques les concernant.

81. Tout en gardant à l'esprit la souveraineté dont jouissent les États Parties dans le choix de leurs systèmes électoraux, le Comité consultatif a souligné qu'il était important d'inscrire les préoccupations des minorités à l'ordre du jour public. La présence de représentants des minorités dans les organes élus et/ou la prise en compte de leurs préoccupations dans les travaux de ces organes élus peuvent y contribuer.

82. Le Comité consultatif a noté que lorsque les lois électorales prévoient un quorum, l'impact potentiellement négatif de celui-ci sur la participation des minorités nationales au processus électoral doit être dûment pris en compte²⁶. Des exceptions à l'exigence du quorum électoral se sont avérées efficaces pour améliorer la représentation des minorités nationales dans les organes électifs.

83. Les garanties constitutionnelles en matière de représentation des personnes appartenant à des minorités nationales au sein des organes électifs doivent être doublées d'une législation de mise en œuvre effective et de mesures

²⁶ Voir par exemple le deuxième Avis sur la Fédération de Russie adopté le 11 mai 2005, paragraphe 262 et le premier Avis sur la Serbie Monténégro, adopté le 27 novembre 2003, paragraphe 102.

d'accompagnement qui doivent être prises dans un délai raisonnable²⁷. Le Comité consultatif estime essentiel que les personnes appartenant à des minorités nationales participent ou soient consultées dans le processus d'élaboration de cette législation et le suivi de sa mise en œuvre.

84. Les États Parties sont encouragés à renforcer la participation des personnes appartenant à des minorités nationales, y compris celles qui sont dans une position défavorisée, dans les organes électifs au niveau local. A cet égard, le Comité consultatif a souligné qu'une attention appropriée devait être accordée aux incidences éventuellement négatives de certaines exigences de résidence sur la participation de ces personnes aux élections locales²⁸.

85. Les dispositions électorales visant à promouvoir une présence équilibrée des femmes dans les organes électifs peuvent être élaborées de manière à influencer positivement sur la participation des femmes appartenant à des minorités nationales aux affaires publiques.

86. Quelles que soient les dispositions adoptées, il est en général conseillé d'en mener un réexamen périodique afin de veiller à ce qu'elles traduisent convenablement l'évolution de la société et les besoins des personnes appartenant à des minorités nationales.

87. En cas de limitation dans la pratique des possibilités de représentation au sein des organes électifs, il convient

²⁷ Voir par exemple le premier Avis sur la Hongrie adopté le 9 décembre 2004, paragraphe 48.

²⁸ Voir par exemple le deuxième Avis sur l'Irlande, adopté le 6 octobre 2006, paragraphe 104.

d'examiner des mesures alternatives pour renforcer la participation des minorités nationales²⁹.

iii. Découpage administratif et électoral

88. La modification des circonscriptions électorales peut avoir une incidence sur la participation des personnes appartenant à des minorités nationales aux affaires publiques, y compris au sein des organes électifs. Lors de l'étude des réformes menant à un redécoupage électoral, les États Parties devraient veiller à ce qu'elles n'entraient pas les possibilités des personnes appartenant à des minorités nationales d'être élues³⁰.

89. Si une réforme visant à modifier le découpage administratif est envisagée, les autorités devraient consulter les personnes appartenant à des minorités nationales et analyser consciencieusement l'impact éventuel de ces réformes sur leur participation aux affaires publiques³¹.

90. En tout état de cause, les États Parties devraient s'abstenir d'adopter des mesures qui ont pour but de réduire la proportion de la population dans les régions habitées par des personnes appartenant à des minorités nationales ou de restreindre les droits protégés par la Convention-cadre³². À l'inverse, les réformes administratives dans ces régions devraient viser entre autres à renforcer les opportunités de participation des minorités.

²⁹ Voir le deuxième Avis sur le Danemark adopté le 9 décembre 2004, paragraphe 154.

³⁰ Voir par exemple le deuxième Avis sur la République slovaque, adopté le 26 mai 2005, paragraphe 115 et le premier Avis sur l'Ukraine, adopté le 1er mars 2002, paragraphe 69.

³¹ Voir par exemple le premier Avis sur « l'ex-République yougoslave de Macédoine » adopté le 27 mai 2004, paragraphe 103.

³² Voir Article 16 de la Convention-cadre.

iv. Système de sièges réservés

91. Les dispositions faisant intervenir des sièges réservés ou partagés pour les représentants des minorités nationales se sont avérées être, dans certains cas, des moyens fort utiles pour renforcer la participation des personnes appartenant à des minorités nationales au processus décisionnel. La mise à disposition de sièges réservés, partagés entre diverses minorités nationales ou alloués à un seul groupe, est un des moyens de garantir leur représentation au sein des organes électifs.

92. Le système des « sièges partagés » est particulièrement bien adapté aux besoins des minorités numériquement faibles. Pour que ces dispositions aient un impact significatif sur la participation de toutes les minorités nationales représentées par le(s) siège(s) partagé(s), il est important que les minorités concernées conviennent d'une stratégie commune et d'objectifs partagés à atteindre par la représentation dans l'organe électif. Les représentants élus occupant des sièges partagés devraient veiller à être les porte-parole de toutes les personnes appartenant à des minorités nationales de la circonscription. Un système de rotation des représentants des différentes minorités nationales peut contribuer au sentiment de partage du siège.

93. Pour avoir l'assurance qu'un mécanisme de sièges garantis contribue substantiellement à une participation effective, il est important que les représentants élus des minorités soient véritablement impliqués dans les processus décisionnels. Par ailleurs, ils devraient avoir une possibilité réelle d'influer sur les décisions prises par l'organe électif, y compris celles qui ne sont pas directement liées aux minorités nationales. D'où l'importance qu'ils disposent du droit à la parole et du droit de vote dans l'organe électif et que leur rôle ne se limite pas au simple statut d'observateur³³.

³³ Voir premier Avis sur Chypre adopté le 6 avril 2001, paragraphe 41.

94. Néanmoins, le Comité consultatif est d'avis que l'instauration d'un mécanisme de ce type ne confère pas automatiquement aux personnes appartenant à des minorités nationales une véritable et substantielle influence sur la prise de décision³⁴.

v. Pratique parlementaire

95. Dans les États Parties où des commissions parlementaires spéciales sont en charge des questions liées aux minorités, ces organes ont souvent facilité la prise en compte des préoccupations des minorités nationales dans les processus décisionnels. Lorsqu'elle était offerte, la possibilité d'employer les langues minoritaires dans ces commissions s'est avérée particulièrement efficace. Cela étant, l'importance de la participation effective dans d'autres commissions parlementaires impliquées elles aussi dans certains aspects de la protection des minorités ne doit pas être négligée. La coopération par-delà les partis politiques au sein des commissions parlementaires renforce les efforts d'intégration des questions liées aux minorités dans les politiques.

96. S'agissant de l'efficacité des travaux de ces commissions, il est essentiel qu'une attention appropriée soit portée à leurs recommandations, notamment lors de l'élaboration ou de l'amendement de la législation concernant les minorités nationales. De plus, les commissions devraient entretenir un dialogue régulier avec les autorités concernées ainsi qu'avec les associations des minorités.

³⁴ Voir par exemple l'Avis sur le Kosovo (MINUK) adopté le 25 novembre 2006, paragraphe 110.

vi. Droit de « veto »

97. Dans certains États Parties, les parlementaires représentant les minorités nationales disposent d'une forme de droit de « veto » sur les projets législatifs les concernant directement. Ce mécanisme, outil fort utile dans certaines circonstances, a été introduit par certains États Parties pour garantir aux représentants des minorités la possibilité d'accepter ou de rejeter la législation traitant de sujets qui les touchent directement.

98. Le Comité consultatif a toutefois noté que le droit de « veto » ne peut être invoqué que pour des actes juridiques concernant *exclusivement* les droits et le statut des personnes appartenant à des minorités nationales³⁵. Il peut de ce fait s'avérer insuffisant pour garantir une véritable implication des représentants des minorités dans des questions ne les concernant pas directement ou exclusivement.

99. Ce système de droit de « veto » ou de « quasi-veto » sur certaines questions soulève également quelques préoccupations : il peut, dans des circonstances particulières, mener à une paralysie des institutions de l'État³⁶. Dans ces cas, il convient d'identifier des moyens autres et/ou additionnels pour permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales d'exprimer leur point de vue dans le processus législatif, en remplacement ou complément du système de « veto ».

³⁵ Voir par exemple le premier Avis sur la Slovénie adopté le 12 septembre 2002, paragraphe 71.

³⁶ Voir par exemple le premier Avis sur la Bosnie-Herzégovine adopté le 27 mai 2004, paragraphes 100 et 101.

vii. Conditions en matière de citoyenneté

100. La citoyenneté est un élément important qui peut influencer de façon substantielle sur la participation aux affaires publiques. L'expérience montre que les critères de citoyenneté peuvent entraver la participation effective à certains domaines des affaires publiques. En examinant le champ d'application personnel de la Convention-cadre, le Comité consultatif a, dans un certain nombre de cas, appelé à davantage de flexibilité et d'inclusion dans l'approche retenue par les États Parties³⁷. D'autre part, le Comité consultatif a toujours insisté sur le fait que l'application de la Convention-cadre à des non-ressortissants appartenant à des minorités nationales peut renforcer l'esprit de tolérance, le dialogue interculturel et la coopération.

101. Bien qu'il soit légitime d'imposer certaines restrictions aux non-ressortissants concernant leur droit de vote et d'éligibilité, de telles restrictions ne devraient pas être appliquées plus que nécessaire. Si des conditions de citoyenneté peuvent être appliquées en matière d'élections législatives, les États Parties sont encouragés à offrir aux non-ressortissants appartenant à des minorités nationales la possibilité de voter et de se porter candidats aux élections locales et aux organes de direction des autonomies culturelles³⁸. La citoyenneté ne devrait pas être une condition imposée aux personnes appartenant à des minorités nationales pour adhérer à des syndicats ou d'autres associations de la société civile. Ce point est particulièrement important dans les États Parties où la politique en matière de citoyenneté, y compris au sein des minorités nationales, a été sujette à des changements fréquents.

³⁷ Voir également les remarques concernant l'Article 3 de la Convention-cadre dans l'Annexe à ce commentaire.

³⁸ Voir par exemple le premier Avis sur l'Estonie, adopté le 14 septembre 2001, paragraphe 55.

viii. Exigences en matière de connaissances linguistiques

102. Les exigences en matière de connaissances linguistiques imposées aux candidats aux élections législatives et locales ne sont pas compatibles avec l'article 15 de la Convention-cadre car elles affectent de manière négative la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales aux affaires publiques³⁹.

b) Participation des personnes appartenant à des minorités nationales au travers d'organes gouvernementaux spécialisés

103. La mise en place de structures gouvernementales spécialisées traitant des minorités nationales au sein des autorités centrales, régionales ou locales peut contribuer à l'amélioration de la participation des minorités aux affaires publiques. Si de telles structures n'ont pas encore été instaurées, les États Parties sont incités à y remédier ou, au moins, à identifier au sein des services publics des points de contact en charge des questions liées aux minorités.

104. Les organes spécialisés ne devraient pas se substituer, mais s'ajouter aux mécanismes consultatifs des minorités nationales. Leur efficacité dépend en grande partie du degré de coordination et de complémentarité avec les organes consultatifs. Le recrutement et le maintien en poste d'un personnel issu des minorités nationales ou maîtrisant une langue minoritaire au sein de ces organes spécialisés peut contribuer à leur bon fonctionnement.

105. Les organes gouvernementaux spécialisés ne devraient pas se substituer aux principales institutions gouvernementales en charge des questions des minorités. Leur rôle est d'initier et de

³⁹ Voir par exemple le premier Avis sur l'Estonie, adopté le 14 septembre 2001, paragraphe 55.

coordonner la politique gouvernementale en matière de protection des minorités. Ils sont ainsi considérés comme des moyens de communication importants entre le gouvernement et les minorités. Il est essentiel que les institutions gouvernementales concernées aient connaissance des besoins des personnes appartenant à des minorités nationales et que les questions liées à ces dernières soient intégrées dans les travaux des autres services gouvernementaux⁴⁰.

c) Participation des personnes appartenant à des minorités nationales au travers des mécanismes consultatifs

i. Mise en place de mécanismes consultatifs

106. La consultation des personnes appartenant à des minorités nationales est particulièrement importante dans les pays dépourvus de disposition permettant leur participation au sein des parlements ou d'autres organes élus. Toutefois, elle ne constitue pas en elle-même un mécanisme suffisant pour garantir la participation *effective* des personnes appartenant à des minorités nationales.

107. Il est primordial d'assurer aux organes consultatifs un statut juridique clair, d'inscrire dans la loi l'obligation de les consulter et de conférer à leur participation aux processus décisionnels un caractère régulier et permanent. Le fonctionnement de ces structures peut reposer sur divers modèles⁴¹, mais il est important de détailler suffisamment la réglementation pertinente pour permettre leur consultation efficace et régulière.

⁴⁰ Voir par exemple deuxième Avis sur l'Arménie, adopté le 12 mai 2006, paragraphe 122.

⁴¹ Voir également le manuel du DH-MIN sur les mécanismes de consultation des minorités nationales. (www.coe.int/minorités).

108. Les autorités peuvent également organiser des consultations conjointes avec des représentants des diverses minorités nationales et/ou engager un dialogue direct avec ceux des minorités nationales individuelles. La première méthode est intéressante pour traiter de questions communes à toutes les minorités et renforcer le dialogue entre elles. La seconde est plus appropriée lorsqu'il s'agit, par exemple, d'aborder un sujet propre à une minorité nationale spécifique. Le Comité consultatif a noté dans certains cas que la consultation des organisations faitières des minorités nationales ne suffisait pas pour prendre correctement en compte les préoccupations des minorités nationales individuelles.

ii. Représentativité des mécanismes consultatifs

109. Une attention adéquate devrait être portée à « l'inclusion » et à la « représentativité » des organes de consultation. En cas d'organes mixtes, cela implique, notamment, que la proportion de représentants des minorités par rapport aux représentants de l'Etat ne se traduise pas par une domination des travaux par ces derniers. Toutes les minorités devraient être représentées, y les minorités nationales numériquement les plus faibles⁴².

110. La représentativité des organes de consultation dépend également des organisations des minorités et des procédures de nomination. Qui plus est, en cas de création de mécanisme consultatif spécifique pour une minorité individuelle, il convient de veiller à la diversité au sein de ce groupe⁴³.

111. Il est essentiel que les procédures de nomination soient transparentes et mises au point en étroite consultation avec les minorités nationales pour assurer la crédibilité des organes

⁴² Voir par exemple le deuxième avis sur l'Irlande, adopté le 6 octobre 2006, paragraphe 112.

⁴³ Voir par exemple le deuxième Avis sur l'Allemagne, adopté le 1^{er} mars 2006, paragraphe 152.

consultatifs. Les États Parties sont incités à réviser périodiquement leurs procédures de nomination afin d'avoir l'assurance que les organes concernés sont aussi inclusifs que possible, qu'ils préservent leur indépendance à l'égard des gouvernements et qu'ils représentent véritablement l'éventail complet des points de vue des personnes appartenant à des minorités nationales. Il est important de veiller à l'implication de femmes appartenant à des minorités nationales dans les organes de consultation.

112. La consultation ne devrait pas se limiter aux préoccupations des personnes appartenant à des minorités nationales vivant dans les régions comptant une population minoritaire importante ou traditionnelle. L'ordre du jour ne doit donc pas refléter exclusivement les préoccupations des minorités numériquement les plus fortes.

iii. Types de mécanismes de consultation

113. Si des consultations *ad hoc* peuvent être utiles pour traiter un problème précis, les États Parties sont encouragés à établir des mécanismes et des organes de consultation permanents afin d'institutionnaliser le dialogue entre le gouvernement et les représentants des minorités⁴⁴.

114. Les mécanismes de consultation comprenant des personnes appartenant à des minorités nationales ne devraient pas exclure, en cas de besoin, le recours en parallèle à des experts indépendants. Le Comité consultatif a noté que dans certains cas, cette expertise est un complément fort utile aux procédures de consultation.

115. En plus des structures nationales, les mécanismes de consultation régionaux et locaux se sont aussi parfois avérés être des moyens efficaces de participation des personnes appartenant

⁴⁴ Voir par exemple le deuxième Avis sur la Finlande, adopté le 2 mars 2006, paragraphes 148 à 151.

à des minorités nationales aux processus décisionnels, notamment dans les domaines de compétence où les pouvoirs de décision ont été décentralisés. Dans de telles situations, il est important que les autorités locales et régionales impliquent régulièrement leurs organes consultatifs dans la prise de décision, lorsqu'il s'agit de questions liées aux minorités⁴⁵.

iv. Rôle et fonctionnement des organes de consultation

116. Il est essentiel de définir clairement le statut juridique, le rôle, les devoirs, la composition et la position institutionnelle des organes de consultation. Il s'agit notamment de la portée des consultations, des structures, des règles régissant la nomination des membres et des méthodes de travail. Il est important de s'assurer que les organes de consultation disposent de la personnalité juridique, sous peine de voir leur efficacité et leur capacité à remplir leur mission entravées. Les méthodes de travail des organes de consultation doivent être transparentes et leurs règles de procédure clairement établies.

117. Les États Parties sont invités à prendre des mesures pour permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales d'avoir connaissance de l'existence, du mandat et des activités de ces organes de consultation. De plus, il est important que les réunions de ces organes soient fréquentes et régulières⁴⁶.

118. Ces organes doivent être dûment consultés au cours du processus d'élaboration d'une nouvelle législation, y compris des réformes constitutionnelles qui affectent directement ou non les minorités. Les États Parties devraient également prendre l'avis des personnes appartenant à des minorités nationales et de leurs

⁴⁵ Voir par exemple deuxième Avis sur la République tchèque adopté le 24 février 2005, paragraphes 171 et 172.

⁴⁶ Voir par exemple le premier Avis sur l'Ukraine, adopté le 1^{er} mars 2002, paragraphe 72 et le premier Avis sur l'Azerbaïdjan, adopté le 22 mai 2003, paragraphes 73 et 74.

structures consultatives en matière d'obligations liées aux traités internationaux, y compris pour ce qui concerne l'obligation de présenter des rapports lorsque ceux-ci sont pertinents pour les minorités nationales.

119. Des ressources adéquates devraient être allouées pour soutenir le fonctionnement effectif des mécanismes de consultation⁴⁷.

d) Représentation et participation des personnes appartenant à des minorités nationales dans l'administration publique, l'appareil judiciaire et l'exécutif

120. L'administration publique devrait, dans toute la mesure du possible, refléter la diversité de la société. Cela suppose d'encourager les États Parties à identifier des moyens de promouvoir le recrutement de personnes appartenant à des minorités nationales dans le secteur public, y compris dans l'appareil judiciaire et les organes d'application de la loi. La participation des personnes appartenant à des minorités nationales dans l'administration publique peut également aider cette dernière à mieux répondre à leurs besoins⁴⁸.

121. Une façon de poursuivre cet objectif consiste à fournir une base légale à la promotion du recrutement de personnes appartenant à des minorités nationales dans l'administration publique. Il est important que ces garanties soient couplées avec des mesures de mise en œuvre adéquates.

122. Il est également primordial de promouvoir la participation des personnes appartenant à des minorités nationales dans l'appareil judiciaire et l'administration de la justice. Les mesures à cet égard doivent être mises en œuvre d'une manière qui

⁴⁷ Voir également les remarques des paragraphes 137 et 138 ci-dessous.

⁴⁸ Voir par exemple le premier Avis sur le Royaume Uni adopté le 30 novembre 2001, paragraphes 96 à 99.

garantisse pleinement l'indépendance et le bon fonctionnement du système judiciaire⁴⁹.

123. Les mesures visant à une égalité stricte et mathématique de la représentation des divers groupes, qui supposent souvent une démultiplication inutile des postes, devraient être évitées, au risque de nuire au bon fonctionnement de la structure de l'État et de conduire à la création de structures séparées au sein de la société.

124. Les Roms et Gens du voyage et les peuples autochtones ainsi que les minorités nationales numériquement faibles sont souvent sous-employés dans l'administration publique et il convient que les autorités se penchent sur cette question. Faciliter leur emploi dans l'administration publique peut contribuer à améliorer l'image de ces minorités et renforcer la sensibilisation de la société au sens large à leur égard, facteurs susceptibles de favoriser leur participation à tous les niveaux.

125. Des mesures ciblées peuvent être élaborées pour remédier aux situations particulières, sources dans le passé d'inégalités en matière d'emploi pour certaines minorités nationales, y compris les plus marginalisées. Ceci implique que tous les salariés soient suffisamment formés et compétents pour effectuer leur travail avec efficacité⁵⁰.

126. Le niveau de connaissance de la langue officielle requis du personnel de l'administration publique ne devrait pas excéder ce qui est nécessaire pour assurer la fonction ou le service concerné. Les exigences, qui restreignent de manière injustifiée l'accès des personnes appartenant à des minorités nationales aux

⁴⁹ Voir par exemple le deuxième Avis sur la Croatie adopté le 1^{er} octobre 2004, paragraphes 154 à 159.

⁵⁰ Voir également les remarques des paragraphes 36 et 37 ci-dessus.

opportunités d'emploi dans l'administration publique, ne sont pas compatibles avec les normes inscrites dans la Convention-cadre⁵¹. Au besoin, un soutien ciblé devrait être accordé pour faciliter l'apprentissage de la langue officielle aux candidats ou personnel issus des minorités nationales.

127. Des données et des statistiques complètes sont essentielles pour évaluer l'impact des mesures de recrutement, de promotion et autres pratiques similaires concernant la participation des minorités aux services publics. Elles sont indispensables pour concevoir les mesures législatives et politiques appropriées visant à combler les lacunes identifiées. La collecte d'informations sur la situation des minorités nationales devrait être entreprise conformément aux normes internationales sur la protection des données⁵² et au droit de toute personne appartenant à une minorité nationale de choisir librement d'être traitée ou ne pas être traitée comme telle. Les représentants des minorités nationales concernées devraient, dans la mesure du possible, être impliqués dans l'ensemble du processus de collecte de données et les méthodes employées à cette fin devraient être définies en étroite coopération avec eux.

128. Une attention particulière devrait également être accordée à la participation des personnes appartenant à des minorités nationales au sein du pouvoir exécutif. L'un des moyens de parvenir à la participation effective peut être l'introduction de postes assignés aux représentants des minorités dans l'exécutif, à tous les niveaux. Les mesures interdisant aux personnes

⁵¹ Voir par exemple le premier Avis sur l'Azerbaïdjan adopté le 22 mai 2003, paragraphe 79.

⁵² Voir par exemple la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE 108) et la Recommandation (97) 18 du Comité des Ministres concernant la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques.

appartenant à des minorités nationales l'accès à des postes publics sont potentiellement discriminatoires⁵³.

e) Participation des personnes appartenant à des minorités nationales au travers de formes infra-étatique de gouvernement

129. Les formes infra-étatiques de gouvernement peuvent jouer un rôle important en créant les conditions nécessaires à une participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales au processus décisionnel. C'est tout particulièrement vrai dans les régions densément peuplées de personnes appartenant à des minorités nationales.

130. Pour y parvenir, dans la pratique, les processus de décentralisation et de dévolution ont un effet positif sur la participation des minorités nationales à la vie publique, mais il est essentiel de définir clairement les compétences respectives des autorités infra-étatiques et centrales. Le manque de clarté dans ce domaine peut réduire ce niveau de participation et entraver l'accès des minorités aux financements publics nécessaires à leurs activités. Il est important également d'allouer aux collectivités locales les ressources adéquates pour leur permettre de remplir leur tâche avec efficacité⁵⁴.

131. Lors de l'examen des réformes liées aux formes infra-étatiques de gouvernement, il est essentiel d'analyser soigneusement leur impact sur la protection des personnes appartenant à des minorités nationales. A cette fin, les États Parties sont encouragés à proposer des moyens d'impliquer les institutions régionales et les représentants des minorités dans les processus de réforme. Il convient de prêter attention notamment aux conséquences potentiellement négatives de ces mesures sur

⁵³ Voir par exemple le premier Avis sur la Bosnie-Herzégovine adopté le 27 mai 2004, paragraphe 98.

⁵⁴ Voir également les remarques des paragraphes 138 et 139 ci-dessous.

la protection des minorités nationales, en particulier en ce qui concerne l'accès des minorités aux processus décisionnels et aux ressources financières⁵⁵.

132. Quelle que soit la structure territoriale adoptée par les États Parties, les autorités centrales devraient rester tenues à leur responsabilité générale résultant de leurs obligations internationales et du cadre légal national concernant la participation des personnes appartenant à des minorités nationales dans diverses sphères. A cet égard, les États Parties sont encouragés à garantir que les autorités infra-étatiques respectent les obligations découlant de la Convention-cadre. Des campagnes spécifiques de sensibilisation aux plans local et régional sont souvent nécessaires pour parvenir à cet objectif.

f) Participation des personnes appartenant à des minorités nationales au travers de dispositions en matière d'autonomie

133. La Convention-cadre ne prévoit pas de droit pour les personnes appartenant à des minorités nationales à l'autonomie, que celle-ci soit territoriale ou culturelle. Cela étant, le Comité consultatif a examiné le fonctionnement et l'impact de dispositions en matière d'autonomie territoriale ou culturelle sur la participation des personnes appartenant à des minorités nationales dans les États Parties où elles existent.

134. Le Comité consultatif a estimé que dans les États Parties ayant mis en place des dispositions en matière d'autonomie territoriale, pour des raisons historiques, politiques ou autres, ces mesures peuvent favoriser une participation plus effective des personnes appartenant à des minorités nationales à divers domaines de la vie.

⁵⁵ Voir par exemple l'Avis sur le Kosovo (UNMIK) adopté le 25 novembre 2005, paragraphe 113.

135. Le Comité consultatif a commenté plus en détail les dispositions en matière d'autonomie culturelle dans les États Parties où elles ont été instaurées. Elles sont accordées collectivement aux membres d'une minorité nationale particulière, indépendamment de toute considération territoriale. Elles visent notamment à déléguer aux organisations des minorités nationales des compétences importantes en matière de culture, langue, éducation et peuvent, à cet égard, contribuer à la préservation et au développement des cultures minoritaires.

136. Lorsque les États Parties mettent en place de tels mécanismes, les dispositions constitutionnelles et législatives y afférentes doivent clairement spécifier la nature et la portée du système d'autonomie et les compétences des instances autonomes. De plus, leur statut juridique, leurs relations mutuelles et avec d'autres institutions concernées de l'État ainsi que le financement du système d'autonomie envisagé doivent être clarifiés dans la législation pertinente. Il est important d'impliquer les personnes appartenant à des minorités nationales et de prendre dûment en compte leur avis lors de la préparation ou l'amendement de la législation relative aux dispositions en matière d'autonomie.

137. Dans la conception des systèmes électoraux pour les instances autonomes, la représentativité de la minorité nationale concernée doit être au cœur des préoccupations. Les systèmes électoraux pour les instances autonomes devraient contenir des mesures de protection contre d'éventuels abus⁵⁶.

<p>g) Disponibilité de ressources financières pour les activités liées aux minorités</p>

138. La disponibilité de ressources financières pour les organes impliqués dans la protection des minorités est essentielle pour

⁵⁶ Voir par exemple le premier Avis sur la Hongrie, adopté le 22 septembre 2000, paragraphe 52.

leur permettre de remplir leur mission. Cela suppose la mise à disposition de financements pour les mécanismes de consultation, l'autonomie culturelle et les organes gouvernementaux en charge des questions liées aux minorités à tous les niveaux.

139. Les ressources allouées devraient être proportionnelles aux responsabilités des organes concernés. Le financement et les dispositions budgétaires des instances autonomes minoritaires devraient être conçus de manière à ne pas freiner leur autonomie opérationnelle⁵⁷. Les organes consultatifs doivent également bénéficier de ressources suffisantes, notamment en personnel et moyens financiers, pour assurer leur bon fonctionnement. Il leur faut par ailleurs des ressources pour communiquer efficacement avec leurs circonscriptions et suivre et évaluer la mise en œuvre de la législation et des politiques les concernant.

h) Les médias en tant que source de participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales aux affaires publiques

140. Il est essentiel d'informer convenablement le public sur les questions qui concernent les minorités nationales, y compris dans les médias à vocation générale. Les médias à vocation générale et ceux des minorités doivent jouer un rôle clé dans ce processus, non seulement en rapportant des informations, mais également en assurant la promotion de la tolérance⁵⁸. En même temps, il convient d'éviter toute politisation excessive des problèmes des minorités par les médias. Par ailleurs, ces derniers et notamment les médias électroniques, peuvent faciliter le processus de consultation des personnes appartenant à des minorités nationales.

⁵⁷ Voir deuxième Avis sur la Hongrie adopté le 9 décembre 2004, paragraphes 116 à 119.

⁵⁸ Voir également paragraphes 68 et 74 ci-avant.

141. Pour garantir une diffusion adéquate de l'information relative aux minorités nationales, la participation des personnes appartenant aux minorités nationales dans les conseils de supervision des radiodiffuseurs de service public, les conseils d'usagers et autres organes liés aux médias, ainsi que dans les équipes de production, est essentielle. Dans le secteur privé, les incitations à la diffusion d'informations en langues minoritaires ou d'émissions consacrées aux problèmes des minorités peuvent contribuer à accroître la participation des personnes appartenant aux minorités nationales dans les médias.

i) Participation des personnes appartenant à des minorités nationales au suivi de la Convention-cadre

142. La participation des personnes appartenant à des minorités nationales au processus de suivi de la Convention-cadre est indispensable pour obtenir des résultats équilibrés et de qualité. Lors de la préparation des rapports étatiques ou autres communications écrites imposées par la Convention-cadre ou d'autres traités internationaux relatifs aux minorités, les États Parties devraient respecter les principes énoncés à l'article 15 de la Convention-cadre et consulter les personnes appartenant aux minorités nationales. Dans ce contexte et dans d'autres, il est important que les instances officielles, tels que les organes consultatifs, ne soient pas considérées comme les seuls interlocuteurs et que les autorités de l'État y associent également d'autres acteurs, dont en particulier les organisations des minorités et/ou non gouvernementales. Le Comité consultatif salue l'inclusion de commentaires émis par les minorités ou la société civile dans les rapports étatiques, ainsi que dans les Commentaires sur ses Avis.

143. Le Comité consultatif se félicite également des rapports alternatifs préparés par les acteurs non gouvernementaux. Ils constituent souvent une source complémentaire d'informations précieuse. Ils sont également la preuve de la volonté des acteurs

non gouvernementaux de s'engager dans un dialogue constructif reposant sur les normes internationales des droits de l'homme.

144. Il est essentiel d'assurer la transparence du processus de consultation et que les États Parties mettent au plus tôt et aussi largement que possible le texte complet des Avis du Comité consultatif et des Résolutions du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à la disposition des personnes appartenant à des minorités nationales et au public au sens large. Les autorités devraient veiller à ce que ces informations et les autres documents de suivi, y compris le rapport étatique, soit diffusés dans les langues locales, afin que les minorités puissent prendre part au processus d'une façon qui inclut le plus grand nombre.

145. Le Comité consultatif encourage les États Parties à mettre en place un système de consultation régulière permettant aux représentants des minorités de discuter de leurs préoccupations entre les cycles de suivi de la Convention-cadre, sous forme de séminaires de suivi ou autres modalités. Ce dialogue est essentiel pour répondre aux préoccupations spécifiques et instaurer la confiance dans la mise en œuvre de la Convention-cadre. Grâce au climat de tolérance et de dialogue ainsi créé, la diversité devient source et facteur d'enrichissement de la société, plutôt que de division.

Partie IV Conclusions

146. Ce commentaire, fruit des travaux du Comité consultatif, propose une synthèse de l'interprétation de l'article 15 et des articles connexes pour les personnes en charge de la mise en œuvre de cette Convention. Le but ultime est d'aider à renforcer la participation des personnes appartenant à des minorités nationales dans divers secteurs de la vie, d'améliorer la mise en œuvre des principes de la Convention-cadre et d'aider les autorités étatiques à aller vers une société qui fonctionne mieux et soit plus intégrée.

147. Reposant directement ou indirectement sur les travaux pays-par-pays du Comité consultatif, ce commentaire fournit aux décideurs, fonctionnaires, organisations non gouvernementales, universitaires et autres parties prenantes, et surtout aux minorités elles-mêmes, une analyse des options envisageables pour leur permettre des choix adéquats et éclairés lors de la conception de la législation et des politiques visant à améliorer la participation des minorités. Pour être viables, ces choix doivent être approuvés par les autorités et les minorités nationales. Il est important aussi qu'ils prennent en compte les avis de la population majoritaire et le type de relations prévalant entre les divers groupes de la société.

148. Il est clair que les solutions applicables à des minorités nationales différentes et à des situations différentes dans les États Parties peuvent varier. S'agissant de la mise en œuvre de l'article 15 de la Convention-cadre, le Comité consultatif a approuvé les mesures prises dans des circonstances données par certains États. Cela étant, il est important de rappeler qu'une mesure conduisant à la participation effective dans un État partie n'a pas forcément le même impact dans un autre contexte. C'est pourquoi il est nécessaire que les États Parties évaluent, à la lumière de leur propre situation nationale, l'applicabilité et l'efficacité de mesures qui ont abouti, ailleurs, à un renforcement de la participation des minorités nationales. L'objectif du Comité

consultatif, dans ce commentaire, est de mettre en lumière les expériences à partir desquelles il est possible de tirer des conclusions significatives au bénéfice de tous les États Parties.

149. De plus, le fait que des actions entreprises par des États parties puissent être considérées comme satisfaisantes dans un contexte donné et à un stade précis du processus de suivi ne signifie pas obligatoirement qu'elles seront suffisantes pour assurer la conformité avec les normes de la Convention-cadre dans le futur. C'est pourquoi ce commentaire tente également d'aider les États Parties à mettre en place les conditions leur permettant de se conformer à l'avenir, de manière durable, aux dispositions de la Convention-cadre et d'adopter des perspectives à plus long terme sur la protection des minorités et le type de relations auxquelles ils souhaitent parvenir dans la société.

150. De plus, la situation des minorités et des majorités est en constante évolution et de nouveaux problèmes verront le jour ou prendront de l'ampleur au fil du temps. Certains des problèmes mentionnés dans ce commentaire, notamment la participation à la vie socio-économique, n'ont pas encore été totalement explorés et analysés, ni par le Comité consultatif dans ses travaux pays-par-pays, ni par d'autres acteurs impliqués dans la protection des droits des minorités. Il convient d'accorder davantage d'attention à un certain nombre de ces questions, en particulier celles concernant la participation effective à la vie économique, sociale et culturelle. Les exemples de points à explorer plus en détail vont de l'impact des problèmes environnementaux sur la participation des personnes issues de minorités vulnérables, à l'accès des personnes appartenant à des minorités nationales au crédit et aux services bancaires.

151. D'autres problèmes devront être réévalués par le Comité consultatif dans les prochains cycles de suivi, lorsqu'une perspective à plus long terme de leur impact sur la participation

sera disponible. Comme déjà évoqué dans les remarques introductives, ce document est à considérer comme un instrument vivant, à développer au fur et à mesure de l'avancée du suivi de la Convention-cadre.

Annexe : Pertinence d'autres articles de la Convention-cadre pour l'interprétation de l'article 15

Article 3⁵⁹

152. Dans son article 3, la Convention-cadre énonce le droit de toute personne appartenant à une minorité nationale de choisir librement d'être traitée ou ne pas être traitée comme telle. L'inclusion dans le champ d'application personnel de la Convention-cadre est importante pour la jouissance des droits des minorités contenus dans la Convention-cadre, y compris le droit à la participation effective dans tous les domaines de la vie. Dans ce contexte, lors de son examen du champ d'application personnel de la Convention-cadre, le Comité consultatif a constamment recommandé aux États Parties d'éviter des exclusions arbitraires et injustifiées de la protection de la Convention-cadre et d'adopter une approche dite « inclusive ». A de nombreuses occasions, il a invité les États Parties à revoir le champ d'application personnel de la Convention-cadre et à envisager son extension au fur et à mesure de l'évolution de la situation.

⁵⁹3(1) Toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit de choisir librement d'être traitée ou ne pas être traitée comme telle et aucun désavantage ne doit résulter de ce choix ou de l'exercice des droits qui y sont liés.

3(2) Les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent individuellement ainsi qu'en commun avec d'autres exercer les droits et libertés découlant des principes énoncés dans la présente Convention-cadre.

Article 6⁶⁰

153. L'article 6(1) de la Convention-cadre invite les États Parties à « promouvoir l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel » et à « favoriser le respect et la compréhension mutuels » entre toutes les personnes vivant sur leur territoire. Comme déjà mentionné précédemment⁶¹, la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales dans différentes sphères de la vie est un moyen important de renforcer le dialogue interculturel.

154. Parallèlement, l'effectivité de la participation des personnes appartenant à des minorités nationales dépend de l'existence d'un climat de respect, de tolérance et de reconnaissance mutuels dans la société. Il est de ce fait essentiel que les États Parties prennent des mesures pour encourager le dialogue interculturel entre la majorité et les minorités, entre les diverses minorités elles-mêmes, et plus généralement, entre toutes les personnes qui vivent sur leur territoire. Dans ce contexte, le Comité consultatif a souvent souligné l'importance des politiques d'intégration en tant que moyen de promouvoir l'égalité des chances et de prévenir les tensions au sein de la société.

⁶⁰ 6(1) Les Parties veilleront à promouvoir l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel, ainsi qu'à prendre des mesures efficaces pour favoriser le respect et la compréhension mutuels et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire, quelle que soit leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, notamment dans les domaines de l'éducation, de la culture et des médias.

6(2) Les Parties s'engagent à prendre toutes mesures appropriées pour protéger les personnes qui pourraient être victimes de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence en raison de leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse.

⁶¹ Voir paragraphe 21.

155. En outre, le Comité consultatif a fréquemment insisté sur l'importance de la participation des personnes appartenant à des minorités nationales dans le processus décisionnel pour ce qui est des activités visant à promouvoir une meilleure connaissance des cultures minoritaires dans la société au sens large. Cela inclut le secteur de l'éducation, et plus particulièrement des décisions relatives à l'inclusion d'éléments afférents aux minorités nationales dans le matériel pédagogique, les médias ainsi que la conception et la mise en œuvre de politiques culturelles.

Article 7⁶²

156. Les États Parties sont tenus de garantir à toute personne appartenant à une minorité nationale le respect du droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, tels qu'énoncés à l'article 7 de la Convention-cadre. Ce droit inclut la possibilité de créer des associations ou des partis politiques des minorités, qui constituent des formes de participation importantes. Les États Parties doivent s'abstenir de toute ingérence injustifiée dans l'exercice de ce droit et instaurer les conditions permettant aux associations et partis des minorités d'acquérir et de jouir de la personnalité juridique et d'agir librement. Le droit à la liberté de réunion et d'association est une condition préalable pour bénéficier des dispositions énoncées à l'article 15, même s'il ne suffit pas à garantir à lui seul le principe de participation effective.

⁶² Les Parties veilleront à assurer à toute personne appartenant à une minorité nationale le respect des droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, à la liberté d'expression et à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

Article 9⁶³

157. L'article 9 (1) protège le droit de toute personne appartenant à une minorité nationale de recevoir ou de communiquer librement des informations ou des idées dans la langue minoritaire et, de ce fait, la possibilité de participer sur un plan général aux débats publics et aux affaires publiques, notamment dans les médias. Par ailleurs, l'article 9 (1) exige des États Parties qu'ils garantissent le respect de l'interdiction de la discrimination des minorités dans l'accès aux médias. Au titre de l'article 9 (4) de la Convention-cadre, les autorités sont tenues d'adopter des mesures adéquates pour faciliter l'accès des personnes appartenant à des minorités nationales aux médias.

158. L'accès des personnes appartenant à des minorités nationales aux médias et leur participation revêt plusieurs dimensions : elles doivent avoir accès aux médias en qualité de membres de l'auditoire, propriétaires d'organes des médias et représentants des minorités au sein des médias à vocation générale.

159. L'accès adéquat aux médias à vocation générale et à ceux des minorités par les personnes appartenant à des minorités nationales contribue de façon significative à leur participation effective dans la société, notamment à la vie culturelle. Il permet de sensibiliser le grand public à la culture et à l'identité des minorités. De plus, la possibilité offerte aux minorités nationales de créer et de recourir à leurs propres médias est déjà, en elle-même, une forme de participation effective, en particulier aux affaires publiques et à la vie culturelle. Les personnes

⁶³ 9(4) Dans le cadre de leur système législatif, les Parties adopteront des mesures adéquates pour faciliter l'accès des personnes appartenant à des minorités nationales aux médias, pour promouvoir la tolérance et permettre le pluralisme culturel.

appartenant à des minorités nationales peuvent également en tirer des avantages sociaux et économiques directs et indirects.

Article 10⁶⁴

160. Le droit d'utiliser librement et sans entrave, oralement et par écrit, sa langue minoritaire en privé comme en public, ainsi que dans ses relations avec les autorités administratives, est un facteur important de renforcement de la participation des personnes appartenant à des minorités nationales. Ce droit est particulièrement pertinent pour celles qui vivent dans des aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle de personnes appartenant à des minorités nationales⁶⁵. Par exemple, les politiques de recrutement de fonctionnaires privilégiant l'embauche de personnes maîtrisant une langue minoritaire sont un moyen positif de promouvoir et d'accroître la participation des minorités au sein de l'administration publique. De même, la possibilité d'utiliser les langues minoritaires dans les relations avec l'administration publique peut contribuer à une communication plus effective avec cette dernière. Au sein des

⁶⁴ 10(2) Dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales, lorsque ces personnes en font la demande et que celle-ci répond à un besoin réel, les Parties s'efforceront d'assurer, dans la mesure du possible, des conditions qui permettent d'utiliser la langue minoritaire dans les rapports entre ces personnes et les autorités administratives.

⁶⁴ 10(1) Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'utiliser librement et sans entrave sa langue minoritaire en privé comme en public, oralement et par écrit.

⁶⁵ 10(2) Dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales, lorsque ces personnes en font la demande et que celle-ci répond à un besoin réel, les Parties s'efforceront d'assurer, dans la mesure du possible, des conditions qui permettent d'utiliser la langue minoritaire dans les rapports entre ces personnes et les autorités administratives.

organes locaux élus, cette même possibilité peut permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de participer plus efficacement à la prise de décisions. À l'inverse, des exigences linguistiques strictes risquent d'entraver considérablement la participation des minorités nationales dans certains domaines de la vie, notamment dans la vie socio-économique et les processus électoraux. La connaissance de la langue officielle constitue néanmoins un facteur important qu'il convient de ne pas sous-estimer dans la mesure où elle contribue également à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales⁶⁶.

Articles 12, 13 et 14

161. Les articles 12, 13 et 14 de la Convention-cadre énoncent un ensemble de dispositions concernant l'éducation, qui ont fait l'objet d'une analyse détaillée du Comité consultatif dans son Commentaire sur l'éducation adopté en 2006⁶⁷.

162. L'article 12 (1) impose aux États Parties de prendre des mesures pour promouvoir la connaissance de la culture, de l'histoire, de la langue et de la religion de leurs minorités nationales aussi bien que de la majorité. Conjointement avec l'article 6 (1)⁶⁸, l'article 12 fixe comme objectif pour les États Parties de promouvoir un climat de compréhension mutuelle et de dialogue interculturel, condition préalable à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales. Pour réaliser cet objectif, il convient de mettre à disposition un enseignement et le matériel pédagogique adaptés, de former convenablement les enseignants et de promouvoir les contacts

⁶⁶ Voir également les remarques ci-dessous relatives à l'article 14.

⁶⁷ Voir le Commentaire sur l'éducation au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adopté par le Comité consultatif le 2 mars 2006.

⁶⁸ Voir paragraphe 152 ci-avant.

entre les élèves et les enseignants, tel qu'énoncé à l'article 12(2). Par ailleurs, au titre de cet article, le Comité consultatif a souvent recommandé aux autorités d'associer des personnes appartenant à des minorités nationales à la préparation de la législation sur l'éducation, ainsi qu'au suivi et à l'évaluation des politiques et programmes éducatifs, notamment ceux qui les concernent.

163. L'article 12 (3) de la Convention-cadre est d'une importance particulière pour l'analyse de l'article 15 car il demande aux États Parties de promouvoir l'égalité des chances pour les personnes appartenant à des minorités nationales dans l'accès à l'éducation à tous les niveaux, y compris la formation professionnelle et l'éducation des adultes.

164. L'article 14 (1) et (2)⁶⁹ définit d'un côté le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'apprendre leur langue minoritaire et prescrit que les États Parties devraient, sous certaines conditions, s'assurer qu'il y ait une possibilité d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue. C'est un moyen important de préserver et développer leur identité et leur culture, comme il est indiqué à l'article 5⁷⁰. D'un autre côté, l'article 14 (3) spécifie que ces mesures devraient être mises en œuvre sans préjudice de

⁶⁹ 14 (1) Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'apprendre sa langue minoritaire.

14 (2) Dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales, s'il existe une demande suffisante, les Parties s'efforceront d'assurer, dans la mesure du possible et dans le cadre de leur système éducatif, que les personnes appartenant à ces minorités aient la possibilité d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue.

14 (3) Le paragraphe 2 du présent article sera mis en œuvre sans préjudice de l'apprentissage de la langue officielle ou de l'enseignement dans cette langue.

⁷⁰ Voir paragraphes 13 et 14 ci-dessus.

l'apprentissage de la langue officielle. Une bonne connaissance de la langue officielle par les personnes appartenant à des minorités nationales est en effet essentielle pour leur participation dans divers domaines de la vie et leur intégration dans la société en général⁷¹. C'est pourquoi les principaux fondements de la Convention-cadre, déjà décrits dans les paragraphes 13 à 15 ci-dessus à propos du rapport entre les articles 4, 5 et 15, sont également pleinement reflétés dans l'article 14.

165. Le Comité consultatif a, dans bien des cas, souligné l'importance d'une participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales dans la mise en œuvre des droits énoncés à l'article 14. Il est notamment essentiel d'impliquer les personnes appartenant à des minorités nationales dans les décisions prises dans le cadre de l'organisation de l'éducation en langue minoritaire⁷² afin de garantir que ce type d'éducation réponde bien aux besoins des minorités nationales.

⁷¹ Voir également les remarques concernant l'article 10 ci-dessus.

⁷² Voir le Commentaire sur l'éducation au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adopté par le Comité consultatif le 2 mars 2006.

Article 17 et Article 18⁷³

166. L'article 17 (1) de la Convention-cadre dispose que les États Parties s'engagent à ne pas entraver le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir, librement et pacifiquement, des contacts au-delà des frontières, notamment avec des personnes appartenant aux mêmes minorités nationales. L'article 17 (2) vise à garantir que les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent contribuer activement à la société civile, aux plans national et international.

167. Comme l'article 17, l'article 18 (2) encourage une approche active de la coopération transfrontalière, mais entre les États. La coopération transfrontalière peut contribuer de façon significative à développer la participation des personnes appartenant à des minorités nationales aux affaires publiques et à la vie sociale, économique et culturelle.

⁷³ 17 (1) Les Parties s'engagent à ne pas entraver le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir, librement et pacifiquement, des contacts au-delà des frontières avec des personnes se trouvant régulièrement dans d'autres États, notamment celles avec lesquelles elles ont en commun une identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, ou un patrimoine culturel.

17 (2) Les Parties s'engagent à ne pas entraver le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de participer aux travaux des organisations non gouvernementales tant au plan national qu'international.

18 (2) Le cas échéant, les Parties prendront des mesures propres à encourager la coopération transfrontalière.

Commentaire No. 1

Commentaire sur l'éducation au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

Adopté le 2 mars 2006

Table des matières:

Partie I Introduction	7
1.1 Objet du Commentaire adopté par le Comité consultatif	7
1.2 La Convention-cadre, partie intégrante des normes internationales de protection des droits de l'homme	10
1.3 Objectifs de l'éducation	14
1.4 Importance des articles 4 à 6 de la Convention-cadre	17
Partie II Dispositions spécifiques de la Convention-cadre relatives à l'éducation.....	26
2.1 Article 12 de la Convention-cadre.....	26
2.2 Article 13 de la Convention-cadre.....	49
2.3 Article 14 de la Convention-cadre.....	52
Partie III Les principaux facteurs ayant une incidence sur l'éducation minoritaire et interculturelle	65
Annexe : Inventaire des questions relatives à l'éducation examinées par le Comité consultatif dans ses avis de premier cycle	68

Resumé

Le Commentaire s'articule en trois parties :

Partie I - Introduction. Le point 1.4, qui examine la pertinence des articles 4, 5 et 6 de la Convention-cadre en matière d'éducation, est la partie la plus importante de l'Introduction. Le Commentaire reconnaît donc que la Convention-cadre est utile non seulement pour garantir le droit des personnes appartenant à des minorités à un enseignement primaire libre, gratuit et de bonne qualité ainsi qu'à un accès général à l'enseignement secondaire, respectueux du principe d'égalité des chances (*le droit à l'éducation*), mais aussi pour établir des normes sur la façon dont le contenu et la forme d'un tel enseignement devraient être structurés (*les droits dans l'éducation*). Le but de l'éducation est de faciliter le développement du potentiel et de la personnalité de l'enfant, de garantir sa sécurité et de servir les aspirations linguistiques, religieuses et philosophiques des élèves et de leurs parents.

Les dispositions de la Convention-cadre concernant l'éducation sont également à prendre en compte dans toute la programmation et l'action dans le domaine de l'éducation interculturelle, dont l'ambition est de faciliter la compréhension mutuelle, les contacts et l'interaction parmi les différents groupes vivant au sein d'une société¹. L'introduction aborde, en outre, les effets des objectifs multiples de l'enseignement sur l'éducation minoritaire et interculturelle, ainsi que l'importance des liens étroits

¹ Sur le concept d'éducation « multiculturelle » et « interculturelle », voir ci-après le point 2.1 concernant l'article 12.

existant entre la Convention-cadre et d'autres instruments des droits de l'homme.

Partie 2 - La partie principale du Commentaire est consacrée aux articles 12-14 de la Convention-cadre. Dans cette partie, le Commentaire suit la structure des dispositions de la Convention-cadre : s'agissant de l'article 12, le principe d'égalité d'accès à l'éducation, déjà abordé à l'article 4, qui garantit l'égalité devant la loi et interdit toute discrimination en général, vient ainsi en troisième position. Les questions traitées indiquent que les dispositions en question recouvrent un contenu normatif substantiel dont les Etats parties et les décideurs peuvent largement s'inspirer. Les notes de bas de page renvoyant à des rapports étatiques ou à des avis du Comité consultatif spécifiques ne font pas état d'une manière exhaustive de tous les cas où une question spécifique s'est présentée. Il ne s'agit que d'une sélection d'illustrations des points évoqués. Cette Partie se termine par des principes généraux, élaborés par différentes institutions, concernant la planification et la mise en œuvre de mesures en matière d'éducation à l'attention des personnes appartenant à des minorités nationales.

La **Partie 3** présente la *liste de considérations-clé ayant une incidence sur l'éducation des minorités et l'éducation interculturelle* élaborée par le Comité consultatif, que les Etats parties peuvent utiliser comme point de référence dans la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et de la législation en matière d'éducation pour les personnes appartenant aux minorités nationales. Cette section offre, en outre une synthèse des principales questions soulevées dans le Commentaire.

L'**Annexe** consiste en un *Inventaire des questions relatives à l'éducation examinées par le Comité consultatif dans ses avis du premier cycle*. Dans la pratique, c'est en élaborant cet inventaire que le Comité consultatif a commencé son tour d'horizon dans le domaine de l'éducation. Ce document est présenté en annexe car il peut se révéler utile en tant que liste indicative des aspects à examiner dans les débats sur l'éducation des minorités et l'éducation interculturelle. Il peut en outre constituer un instrument efficace pour les organisations non gouvernementales qui envisagent de rédiger des rapports alternatifs sur l'éducation. Le lecteur remarquera enfin que le Commentaire suit, en principe, la structure élaborée dans l'inventaire.

Partie I Introduction

1.1 Objet du Commentaire adopté par le Comité consultatif

1. L'éducation est aujourd'hui considérée comme un objectif en soi et un puissant instrument de transmission du savoir, des mentalités et des valeurs. Aucun autre thème ne tient une place aussi importante dans la Convention-cadre (CCMN), qui contient trois dispositions spécifiques (sur un total de seize dispositions de fond au Titre II), les articles 12-14, et fait explicitement mention de l'éducation dans ses dispositions générales sur l'égalité et le dialogue interculturel (article 6).

2. Au cours des dernières années, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ci-après le « Comité consultatif ») a examiné, à plusieurs reprises, la nécessité de présenter une synthèse de son expérience et de son approche quant à des questions thématiques spécifiques. En 2003, la Conférence consacrée au 5ème anniversaire de l'entrée en vigueur de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales² a apporté une importante contribution au débat, qui s'est articulé autour de trois thèmes : la participation, les médias et l'éducation. A partir de ces thématiques, le Comité consultatif a décidé de commencer par une analyse approfondie de son expérience dans le domaine de l'éducation.

² Le Rapport de la Conférence a été publié en 2004 par le Conseil de l'Europe sous le titre *Du contour au contenu : cinq années de suivi de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales* ISBN 92-871-5472-2.

3. Le présent Commentaire se propose de remplir cinq fonctions, distinctes mais interdépendantes :

- Il résume l'expérience du Comité consultatif résultant de ses travaux sur les droits à l'éducation et leur protection (principalement les articles 12-14 de la Convention-cadre) ainsi que concernant le rôle de l'éducation dans la promotion d'un esprit de tolérance et de dialogue interculturel, évoqué à l'article 6(1) de la Convention-cadre. Le présent Commentaire se concentre principalement sur les articles 12 et 14, ces deux dispositions formant le noyau dur des activités de suivi du Comité consultatif dans le domaine de l'éducation durant le premier cycle de suivi ;
- Il met en évidence la profusion d'informations disponibles dans les rapports étatiques et la large palette de solutions utilisées dans différents contextes. Ces pratiques étatiques issues d'une large variété de pays européens offrent un vaste panorama de la mise en œuvre de la Convention-cadre et permettent ainsi d'approfondir davantage les questions spécifiques soulevées dans ce Commentaire ;
- Il identifie les questions qui doivent, à l'avenir, faire l'objet d'une attention accrue dans les travaux du Comité consultatif, dans la mise en œuvre de la Convention-cadre et l'élaboration des rapports étatiques par les Etats parties ainsi que dans les activités engagées par d'autres parties prenantes, y compris les organisations non gouvernementales et les milieux universitaires ;

- Il tente de situer les travaux et l'approche du Comité consultatif dans le contexte d'un discours international plus large;
- Il met en exergue certaines tensions existant en matière d'éducation des minorités et d'éducation interculturelle ainsi que les choix conscients qui reviennent à tous les intervenants impliqués, y compris les Etats parties et leurs gouvernements, les minorités, les parents et les étudiants/élèves.

4. Pour aboutir aux conclusions incorporées dans chacune de ses sections, le Commentaire s'inspire des avis par pays du Comité consultatif et des rapports étatiques présentés au Comité consultatif, ainsi que d'autres sources.

5. Le Comité consultatif exprime l'espoir que le Commentaire va fournir des orientations pratiques aux Etats parties à la Convention-cadre ainsi qu'à d'autres acteurs impliqués dans des activités en matière d'éducation. Ceci inclut les éducateurs, les élèves ou étudiants et leurs parents³, les minorités et leurs organisations, les autorités centrales, locales et régionales. Il convient cependant de préciser dès le départ que, au vu des multiples buts de l'éducation et de la multitude des situations existantes, il n'existe pas, dans ce domaine, de solutions valables pour tous les cas de figure.

6. Ce Commentaire n'a pas pour objet de fournir une analyse exhaustive de tous les aspects liés à l'éducation des minorités et à l'éducation interculturelle couverts par la

³ Le Commentaire ne couvre pas seulement l'éducation des enfants, mais il fait également référence à l'éducation de personnes plus âgées (les jeunes étudiants, les adultes etc.)

Convention-cadre, mais plutôt de présenter une synthèse de l'expérience du Comité consultatif durant le premier cycle de suivi, tout en soulignant certaines des questions les plus fondamentales qu'il ait eu à traiter au cours de ses travaux. D'autres questions n'ayant pas été mises en relief durant le premier cycle de suivi peuvent très bien apparaître au cours du deuxième cycle⁴.

7. Le Commentaire met l'accent sur le rôle joué par la Convention-cadre pour trouver le point d'équilibre entre, d'une part, le maintien et le développement de la culture et des composantes essentielles de l'identité des personnes appartenant à des minorités nationales et, d'autre part, leur libre intégration et participation dans les sociétés où elles vivent. Le Comité consultatif espère que le présent Commentaire constituera non seulement un instrument utile à l'élaboration et à la mise en oeuvre de politiques en matière d'éducation dans les Etats parties mais aussi un élément supplémentaire dans le dialogue constructif qu'il a engagé avec les Etats parties au cours du premier cycle de suivi.

1.2 La Convention-cadre, partie intégrante des normes internationales de protection des droits de l'homme

8. La protection des minorités nationales et la défense des droits et des libertés des personnes appartenant à ces minorités font partie intégrante de la protection internationale des droits de l'homme, conformément aux dispositions de l'article 1 de la Convention-cadre :

⁴ C'est la raison pour laquelle le Commentaire s'appuie uniquement sur la documentation du premier cycle de suivi.

«La protection des minorités nationales et des droits et libertés des personnes appartenant à ces minorités fait partie intégrante de la protection internationale des droits de l'homme et, comme telle, constitue un domaine de la coopération internationale».

9. Il en découle que le *droit à l'éducation* et *les droits dans l'éducation* pour les minorités, tels que garantis par la Convention-cadre, font partie intégrante du droit à l'éducation tel qu'il est inscrit dans un certain nombre de dispositions spécifiques d'actes internationaux. Il s'agit notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, de la Convention des droits de l'enfant, de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, de la Convention UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'éducation, de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et de la Charte sociale européenne (révisée).

10. Différents droits entrent dans le champ d'application de ces dispositions, notamment :

- le principe d'un enseignement primaire obligatoire et gratuit ;
- l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation ;
- la liberté des parents de choisir le type d'éducation à offrir à leurs enfants en fonction de leurs convictions religieuses, morales ou philosophiques ;
- le droit des individus et des personnes morales d'établir et diriger leur propre établissement d'enseignement ;

- le droit des travailleurs migrants et de leurs familles à l'enseignement des langues.

11. De nombreuses orientations sur les droits des minorités dans l'éducation sont en outre contenues dans les Recommandations de La Haye concernant les droits des minorités à l'éducation, élaborées par l'OSCE. La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires comprend également des indications supplémentaires concernant les questions liées aux langues minoritaires dans l'éducation.

12. La Convention-cadre garantit les droits des « personnes appartenant à des minorités nationales ». A l'évidence, il peut s'agir d'hommes comme de femmes, d'enfants comme d'adultes. En effet, les dispositions de la Convention-cadre s'appliquent non seulement aux activités scolaires formelles mais aussi, d'une manière plus générale, à l'éducation et aux systèmes éducatifs. Au cours de ces dernières années, le Comité consultatif s'est montré de plus en plus attentif à la portée différente de ces droits pour les personnes appartenant aux différentes minorités nationales, pour les différents groupes au sein des minorités nationales, pour les hommes et les femmes, les citoyens et les non-citoyens⁵.

⁵ Par exemple, la République slovaque a inclus dans son Rapport étatique de 1999 (ACFC/SR(99)8) des informations sur les efforts spécifiques en matière d'éducation à l'attention des femmes roms. En outre, le Royaume-Uni fait remarquer dans son Rapport étatique que le « gouvernement est préoccupé par le nombre disproportionné d'élèves issus de minorités ethniques, et particulièrement de garçons d'origine afro-caribéenne, exclus des écoles [...] » (ACFC/SR(99)13). S'agissant de l'accès à l'enseignement supérieur, le Comité consultatif a fait

13. Toutefois, la Convention-cadre n'aborde pas uniquement les droits des minorités à l'éducation et, en particulier, à un certain type d'éducation. La sensibilisation de la population majoritaire et la promotion de la connaissance des langues, cultures et traditions des minorités sont tout aussi importantes⁶. En outre, l'article 14, paragraphe 3 dispose que le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'apprendre leur langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue ne doit pas porter préjudice à l'apprentissage de la langue officielle de l'Etat et à l'enseignement dans cette langue.

14. Comme nous l'avons déjà vu, le droit à l'éducation est un droit en soi mais il contribue également, en tant que condition préalable, à la pleine jouissance de nombreux autres droits, tels que le droit de participation, le droit d'expression, le droit d'association, etc. Pour cette raison, la Convention-cadre joue un rôle crucial au sein du réseau de dispositions sur les droits de l'homme en garantissant

remarquer dans son Avis sur le Royaume-Uni (ACFC/INF/OP/I(2002)006) que, « si certains groupes ethniques sont bien représentés [...], d'autres, comme les femmes bangladaïsi et les hommes africains et africains des Caraïbes, sont encore particulièrement sous représentés » (paragraphe 85).)

⁶ Voir Avis sur Chypre (ACFC/INF/OP/I(2002)4), paragraphe 30. Dans d'autres avis, c'est la nécessité de l'éducation de groupes professionnels spécifiques qui est soulignée. C'est le cas notamment de l'Avis sur l'Albanie (ACFC/INF/OP/I(2003)004), où le Comité consultatif met l'accent sur la nécessité de l'éducation au sein de groupes professionnels tels que les forces de l'ordre, le personnel relevant du corps judiciaire et les médias pour accroître la sensibilisation à la situation et aux besoins des communautés rom et égyptienne afin d'encourager la tolérance (paragraphe 94).

l'application de l'ensemble des droits de l'homme aux personnes appartenant à des minorités nationales.

15. La programmation et les activités dans le domaine de l'éducation doivent tenir compte des travaux réalisés dans le cadre de diverses instances. Il s'agit notamment des organes de surveillance de l'application des traités des Nations Unies, du Rapporteur spécial sur le droit à l'éducation des Nations Unies, de la Cour européenne des Droits de l'Homme, ainsi que d'autres organes du Conseil de l'Europe (dont notamment le Comité d'experts sur la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, la Direction de l'éducation scolaire, extrascolaire et de l'enseignement supérieur et sa Division des politiques linguistiques). Il convient par ailleurs de situer les droits à l'éducation et *dans* l'éducation dans le contexte plus vaste des engagements des Etats en matière d'éducation aux droits de l'homme et, en particulier, dans le cadre du Programme mondial en faveur de l'éducation aux droits de l'homme en cours⁷.

1.3 Objectifs de l'éducation

16. Les objectifs de l'éducation dans une société plurielle nous portent à appréhender l'éducation au sens de la Convention-cadre comme ayant des orientations multiples, voire parfois contradictoires, qu'il convient de concilier et d'équilibrer. L'éducation est un domaine où les parties prenantes sont nombreuses et variées : les personnes bénéficiaires de l'éducation, les enseignants, les parents, les

⁷ Pour des informations actualisées et un résumé de ces efforts, consulter le document suivant: Assemblée générale des Nations Unies, Projet révisé de plan d'action pour la première phase (2005-2007) du Programme mondial en faveur de l'éducation aux droits de l'homme, A/59/525/Rev.1 (2 mars 2005).

groupes minoritaires, les autorités locales, régionales et centrales. Leurs besoins et leurs aspirations peuvent varier et il convient, dans la mesure du possible, de constamment les évaluer et d'y répondre. La Convention internationale des droits de l'enfant accorde une place prépondérante aux besoins et aux désirs de l'enfant, aspect peu pris en compte dans les documents antérieurs. En matière d'éducation, il s'agit d'un point fondamental : les actes internationaux antérieurs privilégiaient en effet les intérêts et les choix des parents ou des enseignants, au détriment de l'opinion des enfants.

17. Les objectifs de l'éducation sont présentés en détail dans l'article 29 de la Convention internationale des droits de l'enfant. Il y est énoncé que :

«1. Les Etats parties conviennent que l'éducation de l'enfant doit viser à :

a) Favoriser l'épanouissement de la personnalité de l'enfant et le développement de ses dons et de ses aptitudes mentales et physiques, dans toute la mesure de leurs potentialités;

b) Inculquer à l'enfant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et des principes consacrés dans la Charte des Nations Unies;

c) Inculquer à l'enfant le respect de ses parents, de son identité, de sa langue et de ses valeurs culturelles, ainsi que le respect des valeurs nationales du pays dans lequel il vit, du pays duquel il peut être originaire et des civilisations différentes de la sienne;

d) Préparer l'enfant à assumer les responsabilités de la vie dans une société libre, dans un esprit de compréhension, de paix, de tolérance, d'égalité entre les sexes et d'amitié entre tous les peuples et groupes ethniques, nationaux et religieux, et avec les personnes d'origine autochtone;

e) Inculquer à l'enfant le respect du milieu naturel [...].»

18. Certains de ces objectifs sont principalement d'ordre fonctionnel, comme par exemple le développement des

compétences linguistiques de l'enfant. Dans ce cas, l'éducation est considérée comme un outil pour atteindre d'autres objectifs (par exemple trouver un emploi ou participer à la prise de décisions).

19. D'autres objectifs de l'éducation sont perçus comme étant fondamentaux car considérés importants en soi, même sans aucune justification rationnelle ou économique. C'est le cas de la promotion du respect de l'identité de l'enfant.

20. A l'heure actuelle, notre compréhension de l'enfant en tant qu'individu, avec des besoins et des compétences autonomes, a redéfini nos priorités par rapport aux besoins des différentes parties prenantes à l'éducation. Tous les programmes éducatifs doivent donc prendre en compte ces deux types d'objectifs tout en garantissant cependant l'intérêt supérieur de l'enfant, comme le prévoit la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant⁸. En effet, la distinction entre objectifs fonctionnels et primordiaux est quelque peu artificielle. Le respect de l'identité linguistique d'un enfant est, par exemple, un préalable au bilinguisme et au plurilinguisme, dans le sens où il développe et consolide les moyens cognitifs et émotionnels de l'enfant et les différentes langues se renforcent mutuellement. L'identité linguistique sera donc à la fois un objectif fonctionnel et un objectif en soi.

21. Il est utile de noter que *très peu d'Etats abordent la question relative aux objectifs de l'éducation* dans leurs rapports.

⁸ Voir Comité sur les droits de l'enfant, Observation générale N°1, Les buts de l'éducation (2003).

Certains Etats examinent néanmoins les principes d'éducation et les programmes d'enseignement au regard de l'article 6 de la Convention-cadre⁹. Le Comité consultatif s'est également prononcé sur les objectifs de l'éducation pour les minorités lorsqu'il a noté que des écoles pour les minorités sorabes existaient depuis plus de cent ans et que, non seulement elles étaient dotées d'une « vocation pédagogique », mais « contribuent aussi, par leur existence, à l'expression de l'identité sorabe dans les aires d'implantation traditionnelle de cette minorité »¹⁰

1.4 Importance des articles 4 à 6 de la Convention-cadre

22. Tous les parents désirent que leurs enfants reçoivent une éducation satisfaisante, qui leur assure l'égalité de chances et de traitement et leur permette de développer leurs capacités et leur personnalité, de devenir des membres à part entière de la société dans laquelle ils vivent et de mener une vie décente. Tous les Etats ont l'intérêt et l'obligation d'encourager et de faciliter les efforts en ce sens et de garantir la cohésion sociale sur leur territoire.

23. Au-delà des dispositions spécifiques garantissant le droit à l'éducation et les droits dans l'éducation (articles 12-14), l'éducation est considérée comme un domaine

⁹ Voir par exemple le Rapport étatique de l'Estonie ACFC/SR(99)16, paragraphes 30-31, examinant les objectifs de la loi estonienne sur l'éducation, et le Rapport étatique de la Suisse ACFC/SR(2001)2, paragraphe 153, abordant l'importance de l'éducation pour le dialogue interculturel et la promotion de la tolérance.

¹⁰ Avis du Comité consultatif sur l'Allemagne ACFC/INF/OP/I(2002)008, paragraphe 59.

particulièrement important eu égard au besoin de promouvoir un esprit de tolérance et le dialogue interculturel tel qu'énoncé dans l'article 6 de la Convention-cadre :

«1. Les Parties veilleront à promouvoir l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel, ainsi qu'à prendre des mesures efficaces pour favoriser le respect et la compréhension mutuels et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire, quelle que soit leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, notamment dans les domaines de l'éducation, de la culture et des médias.

2. Les Parties s'engagent à prendre toutes mesures appropriées pour protéger les personnes qui pourraient être victimes de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence en raison de leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse».

Les articles 4, 5 et 6 forment un continuum d'obligations essentielles pour les Etats.

24. Dans le domaine de l'éducation, l'article 4 garantit l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation et interdit la discrimination. Il précise, en outre, que les Etats parties s'engagent à adopter, là où cela s'impose, des mesures afin de promouvoir l'égalité pleine et effective des personnes appartenant aux minorités nationales. Ceci est un aspect sur lequel on n'insistera jamais assez. La Convention-cadre présuppose le fait que les Etats poursuivent activement les objectifs énoncés dans la Convention. Une attitude passive peut constituer une violation des obligations souscrites au regard de la Convention-cadre. L'absence de législation garantissant les droits à et dans l'éducation aux personnes appartenant à des minorités nationales ou le fait de se

limiter au recours à des politiques de protection de minorités ponctuelles et dépourvues de caractère systématique en sont des exemples¹¹. Les mesures - adéquates et indispensables - introduites en vue de promouvoir une égalité pleine et effective des personnes appartenant à des minorités nationales ne sont pas considérées comme un acte de discrimination vis-à-vis des personnes appartenant à la majorité ou à d'autres groupes (article 4.3). L'égalité des chances dans l'accès à l'éducation est aussi réglémentée par l'article 12(3) de la Convention-cadre.

25. L'article 5 traite de la nécessité de promouvoir des conditions favorables à la conservation et au développement de la culture et des composantes essentielles de l'identité des personnes appartenant à des minorités nationales. Les implications dans le domaine de l'éducation sont exposées plus en détail dans les articles 12 à 14.

26. L'importance des articles 4 et 5 repose, comme nous l'avons déjà vu, sur le fait qu'ils expriment clairement le besoin d'une politique en matière d'éducation active et cohérente afin de permettre l'application des dispositions de la Convention-cadre.

¹¹ Voir par exemple l'Avis du Comité consultatif de la Convention-cadre sur l'Italie ACFC/INF/OP/I(2002)007, paragraphe 58, où le Comité constate que l'enseignement des langues minoritaires ne devrait pas être simplement pratiqué à titre expérimental, dans le cadre d'efforts isolés, mais devrait plutôt faire partie de programmes coordonnés. Dans son Avis sur la Suède ACFC/INF/OP/I(2003)007, le Comité consultatif déplore l'absence de garanties législative pour l'enseignement bilingue dans des langues minoritaires autres que le sâme (paragraphe 60).

27. Outre la nécessité d'avoir des garanties législatives et institutionnelles claires et cohérentes, l'existence d'informations de base dans le domaine de l'éducation est un préalable à toute politique active en matière d'éducation. La mise en œuvre de telles dispositions (notamment celles visées aux articles 5, 12 et 14) implique la nécessité, pour tous les Etats parties, de disposer de données appropriées sur les différents groupes établis sur leur territoire, ainsi que sur leurs besoins et leurs aspirations en matière d'éducation. Le Comité consultatif s'est montré attentif aux besoins spécifiques des différents individus et groupes au sein d'un même groupe minoritaire. Des groupes concentrés et des individus vivant en milieu urbain peuvent avoir des besoins et des attentes différents par rapport aux minorités dispersées ou aux populations rurales. Pour cette raison, dans la conception et la mise en œuvre de politiques en matière d'éducation, il convient de prendre en considération l'article 15 garantissant le droit à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales, afin de garantir l'expression de la multiplicité des besoins et des aspirations des différents segments des groupes minoritaires.

28. Le Comité consultatif a régulièrement mis l'accent sur la nécessité de respecter, d'une part, le principe selon lequel les personnes appartenant à des minorités nationales ont le droit de s'identifier librement et, d'autre part, l'existence de garanties dans le traitement des données démographiques et ethniques, et d'autres informations de nature personnelle, conformément à l'article 3 de la Convention-cadre. Parallèlement, il est essentiel que les Etats procèdent, à partir d'une combinaison d'instruments quantitatifs et qualitatifs, à des évaluations des besoins en

matière d'éducation et ce, en concertation avec les organes concernés¹². L'importance du rôle des données de base au niveau national s'accroît au fur et à mesure que l'éducation se décentralise davantage. L'absence de telles données de base ne peut être utilisée comme un prétexte pour éviter d'agir, par exemple dans le domaine de l'éducation pour les minorités nationales.

29. Le Comité consultatif a souvent pris note de l'absence d'informations ventilées par genre dans les rapports étatiques et, en conséquence, dans bon nombre des avis qu'il a émis. Cette lacune est parfois due à l'absence de données de base sur l'éducation et sur les minorités en général (dans certains pays, causée par des empêchements de nature légale quant à la collecte des données). Dans d'autres pays, ces données existent mais elles ne reflètent ni la situation ni les résultats respectivement des filles et des garçons, des hommes et des femmes dans le système éducatif. Les différences entre les sexes dans la sphère de l'éducation entraînent souvent des inégalités dans l'accès à l'emploi et dans la situation professionnelle et doivent, par conséquent, faire l'objet d'un suivi rigoureux. Les stéréotypes négatifs sur les rôles joués par les hommes et les femmes – au sein de la majorité comme des minorités – doivent faire l'objet de présentations et de débats publics et des efforts concertés doivent être entrepris pour les éliminer, comme le prévoient les obligations des Etats parties à la Convention

¹² Les universitaires et les ONG peuvent également prêter assistance dans la collecte et l'évaluation de ces données. Voir par exemple le rapport *The Right to Education of Persons Belonging to National Minorities in Vojvodina*, Centre des droits de l'homme de Vojvodine, Novi Sad, 2005.

sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (article 5)¹³

30. L'article 6 de la Convention-cadre appelle les Etats parties à promouvoir la tolérance, le dialogue et la compréhension mutuelle entre les différents groupes vivant sur leur territoire. En matière d'éducation, cet aspect soulève un certain nombre de questions liées au contenu de l'éducation ainsi qu'au choix de la forme, du personnel enseignant, des structures et des établissements d'éducation. Il existe un lien étroit entre l'article 6 et l'article 12, qui étayent tous deux l'esprit central de la Convention-cadre, à savoir le dialogue interculturel, l'intégration des minorités dans la société au sens large et la cohésion sociale. Il importe que les Etats parties procèdent régulièrement à la révision non seulement des programmes et des manuels scolaires traitant de disciplines telles que l'histoire, la religion et la littérature, mais aussi de l'ensemble des programmes d'enseignement, de manière à garantir l'expression de la diversité des cultures et des identités ainsi que la promotion de la tolérance et de la communication interculturelle.

31. S'agissant de l'enseignement de l'histoire, le Comité consultatif rappelle les efforts entrepris de longue date par le Conseil de l'Europe dans ce domaine. Ces efforts ont

¹³ Voir également l'article 10 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, qui traite spécifiquement de l'égalité des droits entre hommes et femmes dans le domaine de l'éducation, y compris l'accès aux mêmes programmes, aux mêmes examens, à un personnel enseignant possédant des qualifications de même niveau, à des locaux scolaires et un équipement de même qualité.

porté sur l'élimination des stéréotypes et des préjugés dans les manuels d'histoire et sur le potentiel de la pensée critique à travers l'histoire. Si l'introduction d'éléments de savoir et de dialogue interculturels et la nécessité de réviser les programmes, notamment dans le domaine de l'histoire et de la religion, sont des aspects souvent présents dans les avis du Comité consultatif, il convient de remarquer, en revanche, que ce dernier n'a pas eu l'occasion de s'exprimer en détail sur la question de l'éducation religieuse ou de l'éducation offerte par les établissements religieux¹⁴.

32. Les principes établis par le droit international requièrent, d'une part, que les parents choisissent le type d'éducation destiné à leurs enfants selon leurs convictions religieuses, morales ou philosophiques (article 26, paragraphe 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et article 2 du Protocole additionnel I à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des

¹⁴ Le Rapport étatique de la Bulgarie ACFC/SR(2003)001 comprend non seulement une autocritique concernant l'intégration insuffisante d'éléments interculturels dans les programmes d'enseignement bulgares mais aussi des informations sur les efforts entrepris par une organisation non gouvernementale (la fondation « Initiative interethnique pour les droits de l'homme ») pour traiter un tel besoin dans l'éducation. Le rapport étatique de la Suisse ACFC/SR(2001)2 mentionne les efforts entrepris par la Société suisse de radiodiffusion (SSR) pour encourager la compréhension interculturelle grâce à une série d'émissions sur les différentes religions. Une action qui illustre le rôle des médias, en particulier la télévision, en tant qu'outils éducatifs. L'Avis sur l'Arménie ACFC/INF/OP(2003)001 fait en outre remarquer (dans les commentaires concernant l'article 12) que la culture, l'histoire et les traditions des personnes appartenant aux minorités nationales sont uniquement enseignées dans les classes d'instruction religieuse et ne font pas partie du programme d'enseignement général.

Libertés fondamentales) et, d'autre part, que l'information et la connaissance soient véhiculées de façon objective, critique et pluraliste¹⁵. A cet égard, il convient également de rappeler les dispositions précises contenues dans le Document de Vienne de l'OSCE (1989) sur la religion dans l'éducation, y compris le « droit de tout un chacun de dispenser et de recevoir une éducation religieuse dans la langue de son choix » (paragraphe 16). Tous ces documents encouragent la compréhension et le dialogue entre les groupes et l'élimination de l'absolutisme, de l'intolérance et de la haine.

33. Les articles 7 et 8 de la Convention-cadre garantissent la liberté de religion et reconnaissent aux personnes appartenant à des minorités nationales le droit de manifester leur religion et de créer des institutions, organisations et associations religieuses. Ce dernier droit fait également partie du droit à l'éducation consacré par l'article 2 du Protocole additionnel I à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales¹⁶.

¹⁵ Affaire Kjeldsen, Busk Madsen et Pedersen en Cour européenne des Droits de l'homme, Série A, N° 23, 1976, paragraphe 50 et affaire Hartikainen c. Finlande, Communication N° 40/1978. Dans cette dernière affaire, le Comité des droits de l'homme a conclu que l'instruction religieuse obligatoire (ou l'enseignement de l'histoire des religions et de l'éthique) n'est conforme au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, article 18(4) que si un tel enseignement est dispensé de façon neutre et objective et respecte les convictions des parents et des tuteurs, y compris lorsqu'ils ne possèdent aucune croyance religieuse.

¹⁶ Il est énoncé dans l'article 2 du Protocole additionnel que : « Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction. L'Etat, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et

Selon l'article 17 de la Convention européenne des Droits de l'Homme sur l'interdiction de l'abus de droit, l'éducation ou l'enseignement religieux, voire tout autre type d'instruction, ne doit pas entraîner la violation des droits d'autrui (que les croyances religieuses soient identiques ou non). Non seulement les disciplines évoquées précédemment, mais aussi toutes les autres disciplines d'enseignement scolaire, y compris les mathématiques, le sport, la musique et les arts, devront faire l'objet d'une révision et d'une adaptation dans une perspective multiculturelle et interculturelle.

philosophiques ». La Cour européenne des Droits de l'Homme a eu l'occasion de se prononcer, à maintes reprises, sur cette disposition.

Partie II Dispositions spécifiques de la Convention-cadre relatives à l'éducation

2.1 Article 12 de la Convention-cadre

«12(1). Les Parties prendront, si nécessaire, des mesures dans le domaine de l'éducation et de la recherche pour promouvoir la connaissance de la culture, de l'histoire, de la langue et de la religion de leurs minorités nationales aussi bien que de la majorité.

12(2). Dans ce contexte, les Parties offriront notamment des possibilités de formation pour les enseignants et d'accès aux manuels scolaires, et faciliteront les contacts entre élèves et enseignants de communautés différentes.

12 (3) Les Parties s'engagent à promouvoir l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation à tous les niveaux pour les personnes appartenant à des minorités nationales».

2.1.1 Rapport explicatif

«Paragraphe 71. Cet engagement vise à promouvoir, dans une perspective interculturelle (voir article 6, paragraphe 1), la connaissance de la culture, de l'histoire, de la langue et de la religion à la fois des minorités nationales et de la majorité. L'objectif est de créer un climat de tolérance et de dialogue, tel que mentionné dans le préambule de la Convention-cadre et dans l'annexe II à la Déclaration de Vienne des chefs d'Etat et de gouvernement. La liste contenue au deuxième paragraphe n'est pas exhaustive et les mots «d'accès aux manuels scolaires» incluent la publication de manuels scolaires et leur acquisition dans d'autres pays. L'engagement de promouvoir l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation, à tous les niveaux, pour les personnes appartenant à des minorités nationales reflète un souci exprimé dans la Déclaration de Vienne.»

2.1.2 Points principaux

34. La plupart des informations fournies par les Etats et bon nombre des commentaires du Comité consultatif dans le domaine de l'éducation entrent dans le champ d'application de l'article 12. Outre les questions relatives à la portée de l'éducation (en termes de temps, lieux et contenu), les rapports étatiques et les avis du Comité consultatif soulèvent trois problèmes centraux. Ceux-ci reflètent la structure de l'article 12 :

- a) Promotion d'une perspective multiculturelle et interculturelle de l'éducation ;
- b) Formation des enseignants, accès aux manuels scolaires et contacts multiculturels ;
- c) Egalité des chances dans l'accès à l'éducation.

Portée de l'éducation

35. Les rapports étatiques considèrent *l'éducation au sens large*. Une position qu'adopte également le Comité consultatif. La notion d'éducation porte non seulement sur le système scolaire obligatoire ordinaire mais aussi sur l'éducation préscolaire, l'enseignement supérieur, la recherche, l'enseignement professionnel, la formation des adultes, la formation des groupes professionnels (y compris le corps juridique, la police, les journalistes, les fonctionnaires du gouvernement et les politiques) ainsi que sur les activités en matière d'éducation hors du cadre scolaire traditionnel (comme par exemple les classes d'instruction religieuse ou les colonies de vacances). Ainsi, dans son commentaire sur l'Avis du Comité consultatif de

la Convention-cadre, le gouvernement de la Moldova signale que :

L'expression "école du dimanche" n'apparaît pas dans la loi "relative à l'éducation", toutefois dans son préambule figure une définition générale du système éducatif qui inclut "le réseau d'institutions éducatives de différents types et relevant de différentes formes de propriété...". Ce qui autorise à considérer "les écoles du dimanche" comme des institutions d'enseignement et d'éducation fonctionnant conformément à l'article 34 dans le cadre du réseau d'institutions extra-scolaires.

36. Dans sa Résolution sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par la Moldova (ResCMN(2003)4 du 15 janvier 2003), le Comité des Ministres observe :

Dans le domaine de l'éducation, il est essentiel d'organiser des consultations avec les représentants des différentes minorités nationales afin d'assurer une réponse équilibrée à leurs besoins spécifiques et leur accès équitable aux ressources disponibles. Une attention spéciale s'impose quant aux minorités numériquement moins importantes et celles ne pouvant pas disposer du soutien d'un Etat-parent.

37. S'agissant de l'importance de *l'éducation préscolaire*, le Comité consultatif, dans son Avis sur la Slovaquie, fait remarquer que « dans cette optique, le système éducatif doit prendre pleinement en compte la langue et la culture de la minorité en question [...] ». Il ajoute : « Une telle approche contribuerait aussi à développer la compréhension mutuelle entre les parents roms et les écoles. De ce point de vue, l'expérience acquise par les minorités dans la phase pré-élémentaire revêt souvent une importance cruciale. La proportion d'enfants roms dans les écoles maternelles ayant accusé une baisse drastique au cours des dernières années, le Comité consultatif salue les

initiatives destinées à renforcer les chances des Roms dès ce stade et espère qu'elles auront un impact pratique positif à l'échelle locale »¹⁷. En outre, le Rapport explicatif de la Convention-cadre traite cette question de manière explicite dans la partie consacrée à l'article 14(2) (voir ci-après).

38. Si la plupart des rapports étatiques sont plutôt riches en informations concernant *l'enseignement élémentaire* (y compris l'enseignement préscolaire), peu de détails sont en revanche fournis quant à l'accès des minorités à *l'enseignement supérieur* et à la disponibilité de l'enseignement supérieur dans les langues des minorités, ainsi que de l'enseignement de l'histoire et de la culture des minorités¹⁸. Les Etats font souvent état des différentes institutions impliquées dans la recherche sur les minorités, mais ils indiquent rarement le niveau d'implication des minorités elles-mêmes dans ce type de recherche et d'enseignement. Si l'enseignement primaire doit être gratuit et obligatoire, la portée exacte des obligations des Etats parties en matière d'enseignement supérieur n'est pas clairement expliquée dans les textes juridiques internationaux et ne s'étend pas au-delà du principe d'égalité des chances dans l'accès à l'éducation, tel qu'il est exposé à l'article 12(3) de la Convention-cadre¹⁹.

¹⁷ Avis du Comité consultatif sur la Slovaquie, ACFC/INF/OP/I(2001)001, paragraphe 40.

¹⁸ Voir par exemple les rapports étatiques de la Croatie ACFC/SR(2003)001 et la Lituanie ACFC/SR(2001)7 et les avis sur l'Albanie ACFC/INF/OP/I(2003)004, l'Estonie ACFC/INF/OP/I(2002)005 et le Royaume-Uni ACFC/INF/OP/I(2002)006.

¹⁹ Dans son avis sur la Roumanie, ACFC/INF/OP/I(2002)001, le Comité consultatif se félicite de l'existence d'établissements

39. L'importance de la *formation des adultes* est mise en évidence dans de nombreux rapports étatiques et les Etats semblent conscients de son rôle²⁰. En revanche, nombre d'Etats parties n'ont pas suffisamment évalué le rôle de la technologie moderne dans l'enseignement, ses avantages spécifiques et ses inconvénients potentiels pour les personnes appartenant à des minorités nationales. Dans son rapport, la Norvège indique notamment que « l'enseignement par Internet permettra aux écoles d'offrir un enseignement de finnois au niveau du deuxième cycle du secondaire sans qu'il soit nécessaire d'apporter des amendements aux dispositions concernant le droit à l'éducation »²¹.

Promotion des éléments multiculturels et interculturels dans l'éducation

40. L'article 12(1) fait clairement ressortir que les obligations des Etats s'appliquent à l'éducation tant pour les personnes appartenant à des minorités que pour celles appartenant à la majorité. La formulation de l'article 12(1)

d'enseignement supérieur multiculturels dans lesquels différentes langues d'enseignement peuvent être utilisées. Il note également que l'université Babes-Bolyai offre aujourd'hui un enseignement en roumain, en hongrois et en allemand et exhorte les autorités roumaines à poursuivre le dialogue avec les groupes concernés.

²⁰ Voir par exemple le rapport étatique de l'Estonie ACFC/SR(99)16, qui fait le point sur le budget consacré à l'enseignement des langues aux adultes et aux enfants et sur la législation pour la formation des adultes. Les rapports étatiques de l'Allemagne ACFC/SR(2000)1, l'Italie ACFC/SR(1999)007 et la Suède ACFC/SR(2001)3 sont également riches en informations sur la formation des adultes. La question de la formation des adultes a été soulignée dès les travaux préparatoires à la Convention-cadre (CDCC-BU(94) Rév. 7 (1994).

²¹ Rapport étatique de la Norvège, ACFC/SR(2001)1.

se rapproche de celle de l'article 4(4) de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques adoptée par les Nations Unies (1992). D'après le Commentaire sur la Déclaration²², *l'enseignement multiculturel* suppose des politiques et des pratiques qui satisfont les besoins en matière d'éducation de chacun des groupes appartenant à une tradition culturelle différente, tandis que *l'enseignement interculturel* suppose des politiques et des pratiques grâce auxquelles les personnes appartenant à des cultures différentes, qu'elles soient en position majoritaire ou minoritaire, apprennent à avoir des rapports constructifs les uns avec les autres.

41. S'agissant de la composante *multiculturelle* de l'enseignement, les Etats parties se livrent occasionnellement à une autocritique de leur application de l'article 12. Ainsi, l'Allemagne signale que « la connaissance de la culture et de la langue des minorités résidant en Allemagne est bien davantage transmise dans les aires traditionnelles d'implantation de ces minorités que dans d'autres régions du territoire national »²³. Pour les Etats parties, les *programmes d'enseignement* ainsi que la dotation et la révision des *manuels scolaires* dont la forme et le contenu reflètent les aspects multiculturels et interculturels, représentent des domaines d'intervention déterminants. En

²² A. Eide, Commentaire sur la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2 (2001), paragraphes 64-70.

²³ Rapport étatique de l'Allemagne, ACFC/SR(2000)1, référence à l'article 12. Voir aussi le rapport étatique de la Bulgarie ACFC/SR(2003)001.

outre, les mesures ne doivent pas être limitées aux aires géographiques d'implantation des minorités nationales²⁴.

42. Dans son premier Rapport étatique, la République tchèque identifie un certain nombre de disciplines scolaires méritant une attention particulière :

«L'éducation de la population majoritaire à la culture, l'histoire, la langue et la religion des minorités nationales a toujours été négligée. En dépit de certains progrès ces dix dernières années, les manuels scolaires tchèques restent en grande partie ceux de la nation ethnique tchèque, de son histoire, de sa culture, de sa lutte pour son autonomie ethnique et plus tard de sa souveraineté nationale, toujours opposée à l'élément allemand. Tout se passe comme si les Lands tchèques n'avaient pas toujours été la patrie de diverses communautés ethniques, culturelles et religieuses, en particulier les minorités nationales allemande et juive, ainsi que celle des Roms dont on n'a jamais tenu compte»²⁵

43. En vue de garantir la composante *interculturelle* de l'éducation, qui englobe tant le dialogue interculturel (articles 6 et 12) que la diffusion de la connaissance des cultures des minorités (article 12) et l'apprentissage de la langue majoritaire par les personnes appartenant à des minorités (article 14), les Etats parties doivent faire le point sur les différentes possibilités d'organisation de l'enseignement. Comme signalé précédemment, ce processus requiert, en premier lieu, la collecte de données de base sur les besoins et les aspirations des différents groupes et individus.

²⁴ Avis sur l'Autriche, ACFC/INF/OP/I(2002) 009, paragraphe 56.

²⁵ Rapport étatique de la République tchèque, ACFC/SR(99)6, référence à l'article 12.

44. Les Etats parties font régulièrement rapport des *différentes méthodes et structures permettant l'éducation destinée aux minorités, en particulier l'enseignement des langues minoritaires*. Les exemples fournis ci-après sont principalement tirés des cas de figures où la langue est perçue comme le noyau dur de l'éducation. D'autres se rapportent essentiellement à la situation défavorable de longue date dans laquelle se trouvent les élèves roms, dans le domaine de l'éducation comme dans d'autres secteurs.

45. La mise en œuvre efficace des principes fondamentaux de tolérance et de dialogue interculturel, de la diffusion du savoir aux minorités comme à la majorité, de l'égalité dans l'accès à l'éducation et de l'enseignement gratuit et obligatoire exige la prise en considération d'autres éléments relatifs à l'identité, tels que la religion, l'implantation géographique, le sexe, etc.

46. La question principale est la suivante : comment peut-on organiser le système d'éducation de manière à permettre une interaction continue entre les personnes des différents groupes afin de garantir la compréhension mutuelle et la tolérance, tout en veillant convenablement au maintien et au développement des éléments identitaires des personnes appartenant aux différents groupes ? Comment la structure et l'organisation de l'éducation peuvent-elles garantir l'équilibre entre les deux objectifs énoncés ci-dessus afin de réussir une « intégration dans la diversité » ?

47. Les méthodes employées pour répondre à ces questions, examinées ci-après, s'appliquent aux minorités linguistiques pour qui l'enseignement et la pratique des langues sont des questions fondamentales. Sur le plan

pratique, une grande partie des informations contenues dans les rapports étatiques et, par conséquent, dans les avis du Comité consultatif, ont trait au rôle des langues dans l'enseignement. Pour ce qui est du rôle des langues, les méthodes et les structures les plus fréquemment signalées dans l'enseignement primaire sont notamment :

1. Les écoles où la langue minoritaire est dominante et où la langue majoritaire est enseignée en tant que discipline comme les autres ;
2. Un nombre plus ou moins limité de disciplines sont enseignées dans la langue majoritaire (en plus de la langue, l'histoire, la religion et parfois la géographie) ;
3. Les écoles où la langue majoritaire est dominante et où seules certaines classes reçoivent un enseignement pour les groupes minoritaires et/ou dans la langue minoritaire ;
4. Bien que les modèles ci-dessus peuvent être décrit comme étant des écoles bilingues, le terme devrait sans doute être réservé aux écoles qui s'efforcent de donner le même poids aux deux langues – la langue minoritaire et la langue majoritaire – et de répartir les programmes et les différentes classes, tout en veillant à ce que la composition des classes comprenne, autant que possible, des élèves et des enseignants appartenant aux différents groupes.

48. Certains pays comme l'Autriche, la Hongrie et la Pologne ont fourni d'amples informations dans leurs rapports à propos des différents types d'écoles et d'enseignement, du nombre d'écoles, d'élèves et, dans certains cas, d'enseignants, ainsi que de la couverture

géographique, au niveau régional, de ces établissements²⁶. D'une manière générale, les informations dont dispose le Comité consultatif dans les rapports étatiques du premier cycle indiquent une prédominance du troisième modèle exposé ci-dessus (à savoir les écoles où la langue majoritaire domine mais avec quelques classes ou matières conçues plus particulièrement selon les besoins des minorités). Le quatrième modèle (les écoles bilingues) est nettement moins appliqué et ce, malgré les principes de bilinguisme, voire de plurilinguisme, dont est imprégnée la Convention-cadre.

49. Le Comité consultatif a adopté une position de principe selon laquelle tous les aspects et les composantes de l'enseignement doivent garantir « un climat de tolérance et de dialogue »²⁷. Un tel dialogue est difficilement possible si les personnes appartenant aux différents groupes ne se rencontrent jamais, bien qu'elles habitent le même village, la même ville ou la même région. La tolérance ne peut pas non plus être encouragée si les personnes appartenant à la majorité et celles appartenant aux minorités n'ont aucune connaissance de leurs expériences quotidiennes ni des éléments de leurs identités respectives. Cet aspect est d'autant plus évident dans certaines des méthodes d'enseignement examinées ci-après, fondées sur la séparation, voire la ségrégation.

50. D'autres structures d'enseignement présentées dans les rapports étatiques essaient de répondre aux besoins et à

²⁶ Rapports étatiques de l'Autriche ACFC/SR/(200)3, la Hongrie ACFC/SR(99)10 et la Pologne ACFC/SR(2002)2

²⁷ Voir l'article 6 ci-dessus et, pour le choix des mots, le Rapport explicatif, paragraphe 71.

la situation de groupes spécifiques qui, pour des raisons diverses, ne sont pas ou ne peuvent être pris en compte par le système éducatif ordinaire. Certaines de ces structures sont légitimes, alors que d'autres sont inacceptables, surtout si elles imposent une éducation à caractère ségrégationniste et ont des effets discriminatoires, comme c'est souvent le cas concernant les Roms.

1. les classes dites « spéciales », voire les « écoles spéciales » (parfois destinées aux enfants présentant des déficiences mentales mais utilisées de façon disproportionnée pour les enfants roms en raison d'une certaine perception erronée et généralisée de leur incapacité à suivre l'enseignement du système scolaire ordinaire) ;
2. les classes dites « de soutien », « complémentaires » ou « de rattrapage » visant à permettre la future insertion des élèves appartenant à une minorité (souvent les Roms) dans d'autres classes « intégrées » ;
3. les écoles de dimanche (considérées comme faisant partie intégrante du système d'enseignement public dans quelques Etats, comme la Moldova, mais qui échappent complètement à ce cadre dans d'autres pays).

51. Le Comité consultatif a exprimé une opinion favorable à propos des classes de soutien, lorsque celles-ci visent à permettre aux élèves roms ou à d'autres de suivre le programme d'enseignement ordinaire. Il a néanmoins signalé l'existence d'une dangereuse zone grise entre les deux premiers modèles décrits ci-dessus (classes spéciales fondées sur la ségrégation et classes de soutien / rattrapage).

52. Dans son Avis sur la Suède, le Comité consultatif déclare avoir reçu des informations selon lesquelles, dans certaines communes, les mesures prises à l'égard des enfants roms ont conduit à la création de classes spéciales pour les élèves roms, souvent avec le soutien de certains parents roms. Le Comité consultatif considère que : « même quand ces initiatives sont conçues pour apporter un soutien scolaire supplémentaire aux élèves concernés, le fait de consacrer des classes spéciales à une minorité nationale (plutôt que, par exemple, l'enseignement dans/de leur langue et de leur culture) risque de défavoriser les enfants concernés et de contrevenir à la mise en œuvre de l'article 12 et au principe du dialogue interculturel énoncé à l'article 6 de la Convention-cadre ». Enfin, le Comité consultatif exhorte les autorités à analyser la situation locale et à prendre des mesures, en concertation avec les personnes intéressées, « afin de permettre et d'encourager les enfants roms à rester dans des classes ordinaires »²⁸.

53. Il existe cependant d'autres cas où un enseignement séparé, intégralement ou en partie, peut se révéler plus approprié et même la seule solution possible. Ainsi, dans son avis sur Chypre, le Comité consultatif relève que « les dirigeants de la communauté maronite ont demandé à plusieurs reprises à disposer de leurs propres écoles et secteurs de logement ou villages. Il se félicite donc de la récente décision prise par le gouvernement de créer une école élémentaire pour les Maronites ». Le Comité consultatif a exprimé le souhait que les autorités chypriotes

²⁸ Voir également sous le point 2.1.2 la partie concernant l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation, y compris l'accès à l'éducation pour les Roms.

adoptent davantage de mesures destinées à préserver et à développer la culture et l'identité des Maronites.

54. De telles formes d'enseignement n'écartent pas toutefois le besoin de promouvoir le dialogue et les relations interculturels –en milieu scolaire comme à l'extérieur– comme le disposent les articles 6, 12 (paragraphe 1) et 14 (paragraphe 3) de la Convention-cadre²⁹.

55. Le choix de la structure scolaire, des méthodes pédagogiques et du contenu de l'enseignement devrait s'appuyer sur une évaluation exhaustive tenant compte, entre autres, des aspects suivants :

- Les objectifs de l'éducation dans une région et un contexte culturel et politique spécifiques. Dans les pays ayant connu des situations de conflit, traversés par des tensions interethniques ou touchés par un nationalisme agressif, garantir le contact, le dialogue et l'intégration est un impératif ;
- La collecte et la disponibilité de données ventilés selon le nombre, la répartition par sexe, les demandes et les préférences des élèves et des enseignants appartenant aux minorités ;
- Le niveau d'aptitudes linguistiques des enfants, tant dans la langue minoritaire que dans la langue majoritaire. Dans certains cas, les aptitudes linguistiques des élèves appartenant aux minorités nationales dans leur langue maternelle sont insuffisantes et ne leur permettent pas de suivre un

²⁹ Dans le même esprit, voir aussi l'enseignement pour les Sorabes dans l'Avis sur l'Allemagne ACFC/INF/OP/I(2002)008.

- enseignement dispensé exclusivement dans la langue minoritaire. Certains rapports étatiques signalent que le rôle du système éducatif pour préserver et développer les cultures minoritaires est devenu plus prépondérant au cours des dernières années car les parents ne sont pas en mesure de transmettre à leurs enfants la langue et les traditions de leur minorité ;
- Le profil démographique d'un endroit ou d'une région donnés. Est-il possible de mettre en place des écoles, classes ou groupes de niveau d'étude communs tout en accommodant les besoins spécifiques, par exemple en matière d'enseignement des langues ? Est-il possible d'établir des écoles bilingues ? Les écoles séparées sont-elles la seule option disponible ?
 - La disponibilité de manuels scolaires adaptés, élaborés dans le pays intéressé ou, le cas échéant, dans les Etats-parents ;
 - Les ressources financières ou autres.

56. Certains Etats fournissent des informations détaillées quant au financement de l'éducation des minorités. Le Rapport de la Pologne précise que les collectivités locales gérant des écoles pour les minorités nationales reçoivent un supplément de subvention (par rapport à l'enseignement non minoritaire) par élève appartenant à une minorité de l'ordre de 20 % pour les établissements importants et de 50 % pour les établissements plus petits³⁰. En Hongrie, les collectivités locales qui gèrent des établissements scolaires s'adressant aux minorités, perçoivent des aides

³⁰ Rapport étatique de la Pologne ACFC/SR(2002)2

supplémentaires³¹. Cependant, aucun rapport étatique ne fournit, pour l'heure, de renseignements sur la participation des minorités à la prise de décisions budgétaires en matière d'enseignement à l'échelon central, local ou de l'école. Le choix d'un modèle ou d'un type d'organisation en particulier pour répondre aux besoins de groupes et de situations spécifiques n'y est pas non plus abordé ni analysé.

Formation des enseignants, accès aux manuels scolaires et promotion des contacts multiculturels

57. La formation des enseignants ainsi que l'accès à des manuels scolaires de bonne qualité sont des conditions préalables essentielles à un enseignement de bonne qualité pour tous les élèves et les étudiants. Seuls certains pays fournissent, au titre de l'article 12, des indicateurs à propos de la *qualité de l'éducation*, comme par exemple le rapport entre le nombre d'élèves et d'enseignants par classe ainsi que l'effectif maximum d'élèves par classe.³² Dans son Avis sur la Hongrie, le Comité consultatif a fait remarquer : « à la faveur de ses contacts avec les représentants des instances autonomes des minorités nationales, que l'insuffisance des manuels en langues minoritaires et/ou la pénurie d'enseignants qualifiés demeuraient la règle pour certaines communautés. Dans de telles conditions, il est difficile de dispenser dans les établissements bilingues et les

³¹ Rapport étatique de la Hongrie ACFC/SR(99)10

³² Voir par exemple les rapports étatiques de l'Albanie ACFC/SR(2001)5 et de l'Allemagne ACFC/SR(2000)1 (au sujet des Roms).

établissements en langue minoritaire un enseignement *équivalent en qualité* à celui proposé en hongrois »³³.

58. Le Comité consultatif note que nombre d'Etats parties justifient l'offre insuffisante en matière d'éducation bilingue ou en langues minoritaires par le manque d'enseignants. Dans son Avis sur le Norvège, le Comité consultatif a appelé (en relation avec l'Article 12) à ce que des efforts accrus soient faits et des ressources adéquates soient allouées pour remédier au manque d'enseignants qualifiés pour enseigner le finnois. Dans son Avis sur la Suède, le Comité consultatif a appelé les autorités à revoir les dispositions juridiques qui font de la disponibilité de professeurs une condition préalable à la mise à disposition d'un enseignement de/dans une langue minoritaire³⁴.

59. L'article 12(2) et l'utilisation du terme « adéquat » dans d'autres clauses similaires de la Convention-cadre mettent, une fois de plus, l'accent sur le besoin pour les Etats parties de collecter des données de base et de réaliser des évaluations des besoins. Il convient en outre de noter que les sociétés et les écoles bilingues et multilingues doivent disposer d'enseignants ayant reçu une formation bilingue, multilingue et interculturelle adaptée. Par conséquent, les enseignants doivent être activement recrutés, tant dans les groupes majoritaires que minoritaires, et recevoir une formation leur permettant de travailler dans un milieu multilingue et interculturel. Cet aspect est particulièrement important pour les enseignants

³³ C'est nous qui soulignons. Avis sur la Hongrie, ACFC/INF/OP/I(2001) 004, paragraphe 39.

³⁴ Avis sur la Norvège ACFC/INF/OP/I(2003)003 et sur le Suède ACFC/INF/OP/I(2003)006.

spécialisés dans l'enseignement de l'histoire et de la religion.

60. Le soutien des Etats-parents en matière d'éducation se traduit généralement par des programmes de bourses d'études, des réductions des droits d'accès aux infrastructures d'éducation, un soutien à l'enseignement dans la langue de l'Etat-parent, la formation d'enseignants dans la langue de l'Etat-parent, l'accès à l'enseignement supérieur et la reconnaissance des diplômes.

61. Le Comité consultatif met en lumière l'utilité des lignes directrices préparées par la Commission européenne pour la démocratie par le droit, aussi connue comme la Commission de Venise, dans son *Rapport sur le traitement préférentiel des minorités nationales par leur Etat-parent (2001)*³⁵. La Commission de Venise rappelle que le soutien de la part de l'Etat-parent doit respecter les principes de bon voisinage et de relations amicales énoncés à l'article 2 de la Convention-cadre. En effet, l'article 18 de la Convention-cadre encourage le développement d'accords bilatéraux et multilatéraux entre Etats voisins ainsi que la coopération transfrontalière en général. Une telle coopération peut produire des avancées positives tant pour les minorités que pour la majorité. La Commission de Venise relève, en outre, que le droit international n'accepte pas l'exercice des pouvoirs de l'Etat hors de ses frontières nationales, sauf autorisation spécifique contraire. Surtout, s'agissant des personnes appartenant à des minorités nationales, la Commission de Venise observe que le traitement préférentiel, à savoir le soutien de la part des Etats-parents,

³⁵ CDL-INF (2001) 19.

peut constituer une discrimination s'il n'est pas objectivement et raisonnablement justifié et doit être proportionnel aux objectifs visés.

62. Le Comité consultatif s'est penché sur les questions relatives aux Etats-parents dans le domaine de l'éducation au titre de l'article 12 de la Convention-cadre. Néanmoins l'Article 4 est également applicable lorsque le soutien de l'Etat-parent se traduit par une différence de traitement susceptible de constituer une discrimination accentuant la vulnérabilité des groupes sans Etat-parent. Plusieurs avis du Comité consultatif soulignent en effet qu'une telle dépendance vis-à-vis de l'Etat-parent peut placer en situation défavorable certains groupes, comme par exemple les Yézides et les Assyriens en Arménie, et que les autorités devraient veiller à ce que toutes les minorités nationales, en particulier celles qui sont numériquement moins importantes et celles qui ne peuvent pas disposer du soutien d'un Etat-parent, bénéficient équitablement de l'attention du gouvernement dans la réalisation des programmes spécifiques préparés dans ce domaine³⁶.

63. Utilisé avec prudence, le soutien des Etats-parents peut constituer un atout pour la minorité concernée, pour les autres groupes minoritaires, ainsi que pour la population majoritaire. Lorsque l'on considère la question du soutien des Etats-parents par le biais de la dotation en manuels scolaires et autre matériel pédagogique, il convient de tenir compte d'un autre aspect : étant donné qu'il est

³⁶ Avis sur l'Arménie ACFC/INF/OP/I(2003)001, paragraphe 63 ; Avis sur la Moldova ACFC/INF/OP/I(2003)002, paragraphe 116. Voir aussi les questions soulevées au titre de l'article 18 dans l'Avis sur la Pologne ACFC/INF/OP/I(2004)005.

produit dans et par l'Etat-parent, et élaboré par des personnes qui ne vivent pas en situation de minorité dans un autre pays, ce matériel peut parfois ne pas refléter de manière correcte et adéquate les expériences et les aspirations des minorités.

Egalité des chances dans l'accès à l'éducation

a) Cadre légal et institutionnel de l'éducation

64. Les droits à l'éducation et les droits *dans* l'éducation doivent être institutionnalisés et protégés par des instruments juridiques clairs et cohérents. Les Etats parties doivent en outre consacrer les ressources financières nécessaires à la mise en œuvre de la législation adoptée à l'échelle nationale et locale. Une chose qui ne se vérifie pas toujours à l'heure actuelle étant donné que, dans de très nombreux pays d'Europe, les budgets consacrés à l'éducation sont depuis longtemps réduits d'année en année. Par ailleurs, il existe parfois des *contradictions* entre les actes juridiques relatifs à l'éducation des minorités et d'autres instruments juridiques, comme par exemple les lois sur la langue d'Etat.

65. Dans certains cas, les langues minoritaires sont formellement traitées comme des « langues étrangères ». Ces langues minoritaires sont, par conséquent, placées sur le même plan que d'autres langues étrangères (comme par exemple l'anglais ou le français) qui ne possèdent aucun lien historique et culturel avec le pays concerné. Le Comité consultatif souligne que les langues minoritaires doivent

être reconnues et traitées comme faisant partie du patrimoine linguistique et culturel d'un Etat³⁷.

66. Dans d'autres cas, la *complexité des lois et des décisions administratives* dans ce domaine est telle que les parties concernées – tant les directeurs d'écoles que les autorités responsables, les enseignants, les parents et les élèves – ne sont pas informées sur les règles, les obligations et les droits réels, en ce qui concerne par exemple les seuils pour le maintien ou l'abolition d'une classe ou d'une école. Certitude et clarté juridiques sont les conditions préalables à une mise en oeuvre cohérente des dispositions de la Convention-cadre, d'autant plus que ces dernières nécessitent une concrétisation et une contextualisation à l'échelon national, régional et local. Le problème de la complexité du cadre juridique est lié à une tendance marquée à la décentralisation de l'éducation, qui se traduit par la délégation des responsabilités aux collectivités locales et aux directeurs d'écoles. Afin de pouvoir participer de manière significative aux décisions qui les touchent, enseignants, parents et élèves doivent savoir qui prend les décisions sur les différentes questions et sur la base de quelles dispositions légales, y compris évidemment les décisions sur le financement de l'éducation de minorités.

67. Un autre aspect lié au cadre légal est celui des moyens de *supervision et, en conséquence, d'exécution des dispositions légales en matière d'éducation*. Si nombre d'Etats parties disposent de dispositions constitutionnelles et législatives portant sur le droit à l'éducation, il convient de remarquer que, dans les rapports étatiques, pratiquement

³⁷ Avis sur la Pologne ACFC/INF/OP/I(2004)005, paragraphes 68-69.

aucune information n'est fournie quand aux moyens, juridiques ou autres permettant d'exécuter ces dispositions à l'échelle nationale et locale et quand à la jurisprudence des tribunaux en matière d'éducation. Le Rapport étatique de l'Autriche est une exception : il fournit des informations concernant une décision de la Cour constitutionnelle relative à l'enseignement élémentaire pour la minorité slovène³⁸.

b) Accès des Roms à l'éducation

68. L'égalité d'accès des enfants roms à une éducation de bonne qualité et leur intégration dans la société est un problème persistant dans les Etats parties de la Convention-cadre.

69. La ségrégation scolaire, avec souvent une qualité d'éducation inférieure à celle offerte aux autres étudiants, constitue l'un des cas les plus extrêmes de précarité des parents et des élèves roms. A maintes reprises, le Comité consultatif a dénoncé les pratiques de ségrégation des

³⁸ Rapport étatique de l'Autriche, ACFC(2000)3 . Dans sa décision du 15 décembre 1989 (Collection VfSlg. 12.245/1989) relative au système d'enseignement primaire, la Cour constitutionnelle a statué que la section 10, paragraphe 2 de la Loi relative aux écoles des minorités de Carinthie était inconstitutionnelle et a, par conséquent, annulé une phrase de la section 11 de la loi ainsi que de la section 1, paragraphe 1 de la loi carinthienne d'application pertinente au motif qu'elle n'était pas conforme à la Constitution. La Cour a estimé en l'occurrence que l'article 7(2) du Traité d'Etat de Vienne était directement applicable. Le droit subjectif (public) des citoyens autrichiens appartenant à la minorité slovène de recevoir un enseignement élémentaire dans la langue slovène vaut par conséquent pour la totalité du territoire carinthien, et non pas seulement pour la région « slovène autochtone » de la Carinthie du sud.

étudiants roms et salué les efforts visant à mettre fin à de telles pratiques³⁹. Parmi les autres problèmes rencontrés, il convient de citer le harcèlement des enfants roms par les autres enfants, voire par les enseignants, les épreuves inadaptées aux différences culturelles utilisées dans le système éducatif, le manque de reconnaissance de la langue rom dans les écoles, le faible revenu et les problèmes de nourriture des enfants roms. Les différences de traitement entre filles et garçons ont également fréquemment été observées par le Comité consultatif. Le Comité consultatif a salué les efforts entrepris pour résoudre ces problèmes en offrant par exemple des repas à l'école, en introduisant des services de transport public ou en formant des auxiliaires pédagogiques et des enseignants roms. Dans son Avis sur la Roumanie, le Comité consultatif se félicite que certaines mesures aient été prises, comme la mise en place de médiateurs et d'inspecteurs scolaires roms, et que des places réservées aient été attribuées aux étudiants roms dans l'enseignement supérieur⁴⁰

Récapitulatif concernant l'article 12(3)

70. Assurer l'accès de toutes les personnes appartenant à des minorités à une éducation de qualité requiert une action ferme de la part des Etats sur trois fronts distincts :

³⁹ Voir par exemple les Avis sur l'Autriche ACFC/INF/OP/I(2002)009, la République tchèque ACFC/INF/OP/I(2002)2, la Hongrie ACFC/INF/OP/I(2001)004 et la Croatie ACFC/INF/OP/I(2002)003.

⁴⁰ Avis du Comité consultatif sur la Roumanie, ACFC/INF/OP/I(2002)001, paragraphe 57. Voir aussi, plus haut, la partie relative à « la portée de l'éducation » comprenant une référence à l'avis sur la Slovaquie ACFC/INF/OP/I(2001)1.

- Veiller à ce que tous les enfants (y compris les enfants roms) soient dûment scolarisés et que les difficultés rencontrées par les personnes déplacées ou appartenant à des groupes itinérants ou semi-itinérants soient abordées de façon active et constructive. Un enseignement dispensé, totalement ou en partie, dans la langue officielle exclusivement peut bloquer l'accès à l'éducation des enfants appartenant à des minorités ou à d'autres groupes tels que les immigrants récents et les réfugiés.

- Garantir et assurer un suivi de la fréquentation scolaire de tous les élèves, y compris ceux appartenant à des minorités nationales. Les problèmes liés à la disponibilité d'éducation préscolaire et d'infrastructures éducatives, à l'accès physique aux écoles et au transport, à la sécurité des enfants à l'école, ainsi que les difficultés socio-économiques des parents et le manque de confiance dans le système éducatif sont tous des facteurs susceptibles d'entraîner une réticence des parents à envoyer leurs enfants à l'école et dans l'enseignement préscolaire et un refus des enfants à suivre les enseignements.

- Mener un suivi du parcours scolaire, y compris de l'absentéisme et des taux d'échec scolaire, du degré d'alphabétisation, d'achèvement des études, des niveaux atteints, des inégalités entre les sexes, de l'accès aux niveaux d'enseignement supérieur et, en conséquence, de l'accès à l'emploi. Dans certains cas, l'existence de classes préparatoires et la présence d'auxiliaires, de médiateurs ou de conseillers

pédagogiques ou individuels peut être nécessaire pour les enfants provenant de milieux défavorisés. La formation des adultes représente un complément nécessaire au système éducatif de base.

2.2 Article 13 de la Convention-cadre

«13(1) Dans le cadre de leur système éducatif, les Parties reconnaissent aux personnes appartenant à une minorité nationale le droit de créer et de gérer leurs propres établissements privés d'enseignement et de formation.

13(2) L'exercice de ce droit n'implique aucune obligation financière pour les Parties».

2.2.1 Rapport explicatif

«72. L'engagement des Parties à reconnaître aux personnes appartenant à des minorités nationales le droit de créer et de gérer leurs propres établissements privés d'enseignement et de formation est formulé sous réserve de leur système éducatif, et notamment de la réglementation en matière d'enseignement obligatoire. Les établissements visés dans ce paragraphe pourront être soumis aux mêmes contrôles que les autres établissements, notamment en ce qui concerne la qualité de l'enseignement. Les conditions d'enseignement remplies, il est important que les diplômes décernés soient officiellement reconnus. La législation nationale sur ces points doit se fonder sur des critères objectifs et respecter le principe de la non-discrimination.

73. L'exercice du droit visé au paragraphe 1 n'implique aucune obligation financière à la charge de la Partie concernée mais n'exclut pas non plus la possibilité d'une telle contribution».

2.2.2 Points principaux

71. Dans la plupart des cas, le Comité consultatif indique dans ses Avis, quant à l'application de l'article 13, que « la mise en œuvre de cette disposition ne donne lieu à aucune observation spécifique ». Cela provient souvent du fait que les minorités nationales concernées ne possèdent pas les moyens financiers nécessaires pour créer leurs propres établissements d'enseignement.

72. Suivant le Rapport explicatif, tous les acteurs éducatifs dans les Etats parties, qu'il s'agisse d'établissements publics, privés ou d'universités doivent respecter les exigences du système éducatif de l'Etat en question. Les Etats partie peuvent donc assurer la mise en œuvre des dispositions de la Convention-cadre en incorporant les dispositions de cette dernière portant sur l'éducation dans leurs propres systèmes éducatifs.

73. Des commentaires approfondis ont été fournis dans certains cas, notamment dans les avis sur l'Autriche, l'Allemagne et la Suisse. Pour ce qui est de l'Autriche, le Comité consultatif a abordé la question du financement public de l'enseignement bilingue pour les minorités tchèque et slovaque dispensé par l'école Komensky de Vienne, recommandant également de subventionner davantage les écoles privées offrant de telles formes d'enseignement, en particulier pour les Hongrois et pour les Croates. S'agissant de l'école Komensky, il déclare :

«Le Comité consultatif salue le fait que les autorités autrichiennes prennent en charge, sur une base contractuelle, les coûts liés au personnel enseignant de l'école Komensky bien

que la loi sur l'enseignement privé ne prévoit pas une telle obligation. L'attention du Comité consultatif a néanmoins été attirée par la minorité tchèque et la minorité slovaque sur les difficultés croissantes qu'elles avaient à assumer seules les coûts d'exploitation ordinaires de l'école Komensky. Le Comité consultatif encourage donc les autorités autrichiennes à poursuivre leurs discussions avec les représentants de la minorité tchèque et de la minorité slovaque afin de trouver des solutions de financement permettant de garantir, à terme, le maintien de cette école. Le maintien et le développement de cette école, compte tenu de son caractère historique et de son rôle en matière de transmission de la langue et de la culture, constitue une priorité tant pour la minorité tchèque que pour la minorité slovaque⁴¹».

74. Dans le cas de la Suisse, le Comité consultatif a recommandé aux autorités de revoir les restrictions à la création d'écoles privées en langues minoritaires dans certains cantons selon le principe de territorialité, par exemple à Berne. Le Comité consultatif a considéré que :

«[...] de telles limitations sont problématiques sous l'angle de l'article 13 de la Convention-cadre en ce sens qu'elles paraissent s'opposer à la création d'écoles privées dispensant un enseignement dans une langue minoritaire en dehors de son aire d'implantation traditionnelle. Tout en prenant note du fait que les autorités fédérales lui ont indiqué qu'elles n'avaient pas eu connaissance de cas de refus de création d'écoles privées de langue minoritaire, le Comité consultatif prie instamment les autorités compétentes de s'assurer que les dispositions légales des cantons concernés ne constituent pas un obstacle pour répondre à un éventuel besoin en la matière, en particulier pour les italophones résidant dans les grandes villes du pays, notamment à Berne⁴²».

⁴¹ Avis sur l'Autriche ACFC/INF/OP/I(2002)009, para. 59.

⁴² Avis sur la Suisse ACFC/INF/OP/I(2003)007, para. 66.

75. Autrement dit, les Etats parties doivent veiller à ce que l'application du principe de territorialité ne viole pas le principe de non-discrimination entre les groupes minoritaires ou entre différents sous-groupes au sein des groupes minoritaires.

76. Aucun avis du Comité consultatif n'aborde les questions relatives à la qualité et à la supervision de l'enseignement privé pour les minorités.

2.3 Article 14 de la Convention-cadre

«14(1) Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'apprendre sa langue minoritaire.

14(2) Dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales, s'il existe une demande suffisante, les Parties s'efforceront d'assurer, dans la mesure du possible et dans le cadre de leur système éducatif, que les personnes appartenant à ces minorités aient la possibilité d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue.

14(3) Le paragraphe 2 du présent article sera mis en œuvre sans préjudice de l'apprentissage de la langue officielle ou de l'enseignement dans cette langue».

2.3.1 Rapport explicatif

«Paragraphe 1

74. L'engagement des Parties à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'apprendre sa langue minoritaire porte sur l'un des principaux moyens pour ces personnes d'affirmer et de préserver leur identité. Il ne souffre aucune exception. Sans préjudice des principes figurant

au paragraphe 2, ce paragraphe n'implique pas d'actions positives, notamment d'ordre financier, de la part de l'Etat.

Paragraphe 2

75. Cette disposition concerne l'enseignement de et dans la langue minoritaire. Tenant compte des éventuelles difficultés d'ordre financier, administratif et technique de l'enseignement de ou dans la langue minoritaire, cette disposition a été libellée de façon très souple laissant une marge d'appréciation importante aux Parties. L'obligation de s'efforcer d'assurer l'enseignement de ou dans la langue minoritaire dépend de plusieurs éléments, notamment «une demande suffisante» des personnes appartenant à des minorités nationales. La formule «dans la mesure du possible» signifie que cet enseignement dépend des moyens disponibles de la Partie concernée.

76. Le texte ne donne délibérément aucune définition de l'expression «demande suffisante», permettant ainsi aux Parties, par cette formulation souple, de tenir compte des situations particulières dans leur pays.

Il laisse aux Parties le choix des moyens et structures pour assurer l'enseignement visé, en fonction de leur système éducatif.

77. Les alternatives formulées dans ce paragraphe – «... la possibilité d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue» – ne s'excluent pas ; même si l'article 14, paragraphe 2, n'impose aucune obligation de dispenser l'enseignement de et dans la langue minoritaire, il n'empêche pas les Etats Parties de le faire. L'enseignement bilingue pourrait être l'un des moyens de réaliser l'objectif de cette disposition. L'engagement énoncé dans ce paragraphe pourrait être étendu à l'éducation préscolaire.

Paragraphe 3

78. La possibilité d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue se fera sans préjudice de l'apprentissage de la langue officielle ou de l'enseignement dans cette langue. La connaissance de la langue

officielle est en effet un facteur de cohésion sociale et d'intégration.

79. Il appartient aux Etats qui connaissent plus d'une langue officielle de régler les questions particulières qu'entraîne la mise en œuvre de cette disposition».

2.3.2 Points principaux

Structure de l'article 14

77. L'article 14(1) évoque explicitement « *le droit* » d'apprendre sa langue minoritaire ». La mention du « droit *d'apprendre* » donne à l'article 14(1) un caractère passif, par opposition à la forme active de l'article 14(2) qui parle de « recevoir un enseignement ». Les Etats parties doivent donc reconnaître avant tout ce droit dans leur système juridique et éducatif, même si cela n'entraîne pas automatiquement une responsabilité économique pour dispenser un tel enseignement dans toutes les circonstances. Dans certains cas, le Comité consultatif a critiqué l'absence de dispositions reconnaissant un droit à recevoir un enseignement en langue rom, en dépit de l'existence de dispositions similaires pour de nombreuses autres langues minoritaires⁴³

78. L'article 14(2) est nuancé par un certain nombre de clauses : « dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle », « s'il existe une demande suffisante », « dans la mesure du possible », « dans le cadre de leur système éducatif », « possibilité ». Sous l'angle de

⁴³ Avis sur la Slovaquie ACFC/INF/OP/I(2001)001, Avis sur la Roumanie ACFC/INF/OP/I(2002)001.

l'article 14(2), le droit comprend deux éléments (à savoir l'enseignement *en* langue minoritaire et *au moyen de* la langue minoritaire) considérés par le Comité consultatif comme des *possibilités ne s'excluant pas mutuellement*⁴⁴. Bien que l'article 14, paragraphe 2, n'impose aucune obligation aux Etats d'intervenir sur les deux fronts, son libellé n'empêche pas les Etats parties de dispenser un enseignement en langue minoritaire et au moyen de la langue minoritaire. L'enseignement bilingue pourrait être un moyen pour réaliser l'objectif de cette disposition. Le Rapport explicatif nous rappelle en outre que la disposition s'applique également à l'éducation préscolaire.

79. En dépit du fait que les clauses de l'article 14(2) laissent une très grande souplesse aux Etats parties, le Comité consultatif est d'avis que ces derniers doivent activement procéder à des évaluations des besoins et impliquer les minorités dans la conception et la mise en œuvre de mesures destinés à assurer la mise en œuvre de l'Article 14, y compris le droit garanti explicitement à l'article 14(1).

Langues protégées

80. La notion de « langue minoritaire » n'est pas aussi claire qu'elle apparaît à première vue. Elle peut en effet signifier :

- a) la langue qui est considérée comme la langue traditionnelle et historique d'un groupe minoritaire ;
- b) une langue qui est pratiquée par un groupe minoritaire (par exemple le russe pour les personnes

⁴⁴ Avis sur la Suède ACFC/INF/OP/I(2003)006 et la Norvège ACFC/INF/OP/I(2003)003.

- appartenant à la minorité rom dans plusieurs pays de l'ex-Union soviétique) ;
- c) la langue qui est utilisée par une majorité de personnes au sein d'un groupe minoritaire ou qui est le plus souvent utilisée par une minorité (ou une combinaison des deux) ;
 - d) une langue tout simplement différente de celle de la majorité.

81. La notion de « langue maternelle », parfois employée dans la législation et dans les rapports étatiques, pose également problème. Elle peut en effet représenter :

- a) la langue transmise par la mère (avec tout le sexisme que cela entraîne concernant la transmission des cultures et des identités) ;
- b) la première langue apprise ;
- c) la langue que l'on connaît le mieux ;
- d) la langue que l'on utilise le plus de manière spontanée ;
- e) la langue par laquelle quelqu'un s'identifie ou est identifié par d'autres comme « locuteur de langue maternelle ».

82. Il convient en outre d'observer que l'expression « langue maternelle » n'apparaît jamais dans l'article 14. On peut en déduire que, selon le principe d'auto-identification entériné par l'article 3 de la Convention-cadre, les personnes appartenant à des minorités nationales et les minorités en tant que groupe peuvent s'identifier en fonction de la langue qu'elles perçoivent comme étant la « leur ».

83. Les langues forment un continuum dont les frontières exactes, tant linguistiques que géographiques, sont et resteront fluides et changeantes. L'être humain est capable de maîtriser plusieurs langues. Il peut également connaître et utiliser diverses langues, à plusieurs niveaux et dans différents domaines. De toute évidence, dans le contexte actuel de mondialisation et d'interaction accrue, le multilinguisme présente de solides avantages fonctionnels, cognitifs et émotionnels. La Convention-cadre présuppose (par l'application combinée de l'article 12(1) et de l'article 14) l'encouragement et le soutien au bilinguisme. C'est pourquoi une concertation permanente avec les personnes et les groupes concernés (élèves, parents, enseignants, représentants des minorités, autorités à l'échelon central et local) est essentielle pour la mise au point de programmes d'enseignement linguistique performants. Cet élément découle aussi du droit de participation des personnes appartenant aux minorités nationales garanti par l'article 15 de la Convention-Cadre.

84. L'importance de l'enseignement de la langue et dans la langue rom est de plus en plus soulignée dans les rapports étatiques et les avis du Comité consultatif comme un élément nécessaire dans le cadre des efforts visant à assurer l'accès des Roms à l'éducation. Dans son Avis sur la Roumanie le Comité consultatif a précisé qu'il n'y avait pas d'enseignement en langue rom malgré l'existence d'une communauté importante de Roms dans ce pays. Le Comité consultatif a appelé à la mise en œuvre de mesures permettant d'assurer des opportunités suffisantes d'apprentissage de la langue rom⁴⁵.

⁴⁵ Avis sur la Roumanie ACFC/INF/OP/I(2001)001

85. Le Conseil de l'Europe et sa Division des Politiques linguistiques possèdent de vastes compétences en la matière s'agissant des préalables nécessaires et des différentes modalités pour la mise en place de programmes d'éducation linguistique performants, y compris l'éducation bilingue et multilingue,⁴⁶. Nombre d'Etats européens ont également pris des engagements spécifiques dans le cadre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

Portée des engagements

86. Dans ses avis, le Comité consultatif encourage dans certains cas les gouvernements à adopter une « *approche plus active* » en dépit de la faiblesse de la demande (Avis sur le Royaume-Uni) ou exprime sa satisfaction lorsque les dispositions prévoient des *seuils numériques* peu élevés pour la création de classes (en Ukraine, des classes avec un enseignement en langue minoritaire peuvent être créées pour huit à dix élèves, dans les zones non rurales, ou cinq élèves dans les zones rurales ; en Suède, l'enseignement peut être proposé pour cinq élèves, ou un élève dans le cas de certaines langues, mais cette obligation est subordonnée à la disponibilité d'enseignants, ce que le Comité consultatif déplore). L'Autriche indique, pour sa part, un seuil minimum de sept élèves pour toute nouvelle classe (avec des dispositions détaillées à l'appui) et un nombre maximum de vingt élèves par classe. Inversement, le

⁴⁶ Voir par exemple le rapport rédigé par Pádraig Ó Riagáin et Georges Lüdi, *Eléments pour une politique de l'éducation bilingue*, Division des Politiques linguistiques, Direction de l'éducation scolaire, extrascolaire et de l'enseignement supérieur, Conseil de l'Europe, 2003. Il comprend en annexe une liste de contrôle utile pour les décideurs dans le contexte des politiques pour l'éducation bilingue.

Comité consultatif note qu'un nombre minimal de vingt élèves pour maintenir une classe en langue sorabe « est très élevé du point de vue de l'article 14 de la Convention-cadre ». ⁴⁷

87. Par ailleurs, les Etats ne doivent pas introduire des limitations aux droits consacrés par l'article 14. Ainsi, dans son Avis sur la Norvège, le Comité consultatif observe :

«Les règlements existants prévoient, pour les minorités autres que celle des Sâmes et des Kvens-Finnois (dans les régions désignées), un enseignement élémentaire bilingue, dans le meilleur des cas, seulement jusqu'à ce que les élèves aient acquis une maîtrise suffisante du norvégien pour suivre le programme d'enseignement ordinaire. Comme les garanties de l'article 14 ne dépendent pas de l'absence de maîtrise de la langue nationale, le Comité consultatif considère que les autorités devraient examiner dans quelle mesure les minorités nationales et les habitants des régions non couvertes par lesdites garanties demandant un enseignement de ou dans leur langue et, en fonction du résultat, améliorer la situation juridique et pratique, si nécessaire»⁴⁸

88. Lors de la conception et la mise en œuvre de modalités concrètes pour l'éducation linguistique, il convient que les Etats parties se penchent et se prononcent sur les aspects suivants :

- la nature et le volume de l'enseignement de la langue minoritaire et au moyen de la langue minoritaire (y compris le niveau d'instruction et le nombre d'heures

⁴⁷ Avis sur l'Autriche ACFC/INF/OP/I(2002)009, l'Ukraine ACFC/INF/OP/I(2002)010 et le Royaume-Uni ACFC/INF/OP/I(2002)6. Avis sur l'Allemagne ACFC/INF/OP/I(2002)008, paragraphes 59-60.

⁴⁸ Avis sur la Norvège ACFC/INF/OP/I (2003)003, para. 59.

- d'enseignement, au sein du système scolaire public ou de l'enseignement privé/informel) ;
- la nature facultative ou obligatoire de l'enseignement ;
 - la continuité de l'enseignement de la langue ou dans la langue minoritaire dans les différents échelons du système éducatif.

89. Les *Recommandations de La Haye concernant les droits des minorités à l'éducation* de l'OSCE (1996), l'une des analyses les plus détaillées et les plus sérieuses de certains aspects déterminants de l'éducation des minorités, fournit aussi des orientations importantes⁴⁹. Les recommandations de La Haye reflètent l'esprit de la Convention-cadre et les objectifs de l'éducation tels qu'ils sont décrits dans la Convention des droits de l'enfant, en se fondant sur l'hypothèse fondamentale qu'il est nécessaire d'harmoniser l'objectif de conservation et de développement de l'identité et des langues minoritaires avec celui d'une intégration des minorités dans les sociétés dans lesquelles elles vivent et d'un dialogue entre les différents groupes et individus. Comme nous l'avons déjà vu, le Comité consultatif a mené ses travaux dans la même optique.

90. La Convention-cadre vient compléter ce canevas en soulignant formellement l'importance de promouvoir, dans le domaine de l'éducation, le respect mutuel, la compréhension et la coopération entre toutes les personnes vivant au sein d'un Etat (article 6) et le besoin de favoriser

⁴⁹ Le texte intégral des Recommandations de La Haye et sa note explicative sont disponibles en plusieurs langues à l'adresse suivante <http://www.osce.org/hcnm/documents/recommendations/hague/index.php>

la connaissance de la culture, de l'histoire, de la langue et de la religion des différents groupes, qu'il s'agisse de minorités nationales ou de la majorité (article 12).

91. Les Recommandations de La Haye apportent en outre une contribution sur les questions liées à la décentralisation et à la participation. Enfin, l'analyse de l'évolution des besoins éducatifs à différents niveaux (éducation primaire et secondaire, enseignement supérieur et formation professionnelle) contenue dans ce document comprend des recommandations spécifiques concernant le degré d'utilisation des langues minoritaires dans les programmes scolaires. En somme, ce modèle étaye la mise en valeur de l'enseignement des langues minoritaires aux niveaux inférieurs du système éducatif avec un développement progressif de l'enseignement au moyen de la langue majoritaire dans les niveaux d'enseignement plus élevés.

92. Un certain nombre d'autres instruments sont déjà disponibles au sein du Conseil de l'Europe et ailleurs, qui peuvent être adaptés aux besoins spécifiques de chaque pays, région, groupe minoritaire ou majoritaire⁵⁰. Notamment, le programme dit « en quatre points », élaboré par les Nations Unies, peut se révéler un outil

⁵⁰ Pour des instruments plus élaborés et adaptés aux particularités de l'enseignement des langues et du plurilinguisme, le Comité consultatif désire attirer l'attention sur les travaux de la Division des Politiques linguistiques du Conseil de l'Europe, qui a publié notamment le *Guide pour l'élaboration des politiques linguistiques éducatives en Europe – De la diversité linguistique à l'éducation plurilingue*, 2003 (en version intégrale et en version de synthèse, toutes deux disponibles à l'adresse : www.coe.int/lang).

particulièrement utile⁵¹. Ce programme propose certains critères de qualité essentiels sous l'angle des droits de l'homme.

93. La programmation et l'évaluation de l'éducation en général, y compris l'éducation des minorités, peuvent éventuellement s'inspirer d'une réflexion à partir de ce programme. Si les deux premiers points sont applicables à tous les enfants et les étudiants, le Comité consultatif estime que les notions d'acceptabilité et d'adaptabilité sont particulièrement pertinentes pour les personnes appartenant à des minorités nationales⁵². D'après le programme en quatre points, l'éducation, sous toutes ses formes et à tous les niveaux, doit inclure les caractéristiques essentielles décrites ci-après, qui sont liées les unes aux autres :

Disponibilité : une dotation suffisante en établissements et programmes d'éducation opérationnels est nécessaire. La disponibilité d'enseignants et de matériel pédagogique, les bâtiments, la présence d'installations sanitaires pour les deux sexes, l'eau potable sont des éléments essentiels à prendre en considération sous ce point. La Convention-cadre inclut différents niveaux d'obligations pour les Etats concernant la disponibilité aux différents niveaux d'éducation.

⁵¹ *Observation générale N° 13 sur le droit à l'éducation* (1999) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels et *Rapport préliminaire de la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'éducation* E/CN.4/1999/49.

⁵² Voir aussi Duncan Wilson, dans *'Du contour au contenu : cinq années de suivi de la Convention-cadre pour le protection des minorités nationales'* ISBN 92-871-5472-2

Accessibilité, avec trois volets interdépendants : non-discrimination, accessibilité physique (emplacement géographique approprié, transports, technologie moderne) et économique. L'éducation primaire doit être gratuite pour tous, au regard de tous les textes sur les droits de l'homme⁵³. En Europe, l'article 17(2) de la Charte sociale européenne révisée appelle les Etats parties à assurer aux enfants et aux adolescents « un enseignement *primaire* et *secondaire* gratuit ».

Acceptabilité : la forme et le contenu de l'éducation, notamment les programmes et les méthodes pédagogiques, doivent être acceptables (c'est-à-dire pertinents, culturellement adaptés et de bonne qualité) pour les étudiants et les parents. L'acceptabilité est donc un critère pertinent pour tout ce qui concerne l'environnement physique et social de l'éducation. Bien qu'il s'agisse d'un critère particulièrement important pour les minorités nationales, il ne s'en suit pas pour autant une dispense automatique quant aux objectifs et critères définis dans le système éducatif de l'Etat.

Adaptabilité : l'éducation doit être flexible pour s'adapter aux besoins des sociétés et des communautés en pleine mutation et pour répondre aux besoins des étudiants dans leurs différents milieux sociaux et culturels. Il ne faut pas perdre de vue cet aspect car tant les minorités que les majorités sont des entités en évolution, tout comme les

⁵³ L'Observation générale N° 11 sur les Plans d'action pour l'enseignement primaire (1999) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels développe les aspects liés au caractère obligatoire et à la gratuité de l'enseignement.

personnes qui en font partie. Les identités minoritaires et majoritaires ne sont pas figées et doivent donc être examinées et réévaluées en permanence. Il en va de même pour les langues et la religion, avis que partage également le Comité consultatif dans ses travaux.

Partie III Les principaux facteurs ayant une incidence sur l'éducation minoritaire et interculturelle

94. A partir de l'analyse de l'expérience du Comité consultatif exposée dans ce document, il est possible de proposer une liste de considérations essentielles à prendre en compte lors de l'examen des politiques relatives à l'éducation minoritaire et interculturelle. Le Comité consultatif conclut, en somme, que les politiques en matière d'éducation pour les minorités doivent répondre aux points essentiels, énumérés ci-après :

Pourquoi ? Quels sont les objectifs précis des politiques en matière d'éducation ?

95. Comme précédemment observé, la Convention-cadre exige non seulement la protection des cultures et des langues minoritaires, mais aussi la diffusion et le développement de contacts et de dialogue interculturels, la promotion de l'esprit de tolérance dans toutes les actions en matière d'éducation, et même, dans le domaine des langues, une culture du bilinguisme et du plurilinguisme. Il peut se révéler nécessaire de traiter distinctement différentes situations et différents groupes, afin de garantir à tous égalité effective et accès à un enseignement de bonne qualité.

Qui ? Qui sont les acteurs concernés et impliqués ?

96. Les Etats parties doivent avoir accès à des informations de base adéquates sur la situation des différents groupes minoritaires, leurs besoins et leurs aspirations. Leurs disparités sur le plan de la concentration géographique, de l'histoire, de l'expérience, du soutien des

Etats-parents, du sexe et du niveau d'organisation requièrent des réponses différenciées de la part des Etats ainsi que des autorités locales et régionales. La situation particulièrement défavorable des Roms et des Gens du voyage doit être prise en compte dans tous les pays qui ont ratifié la Convention-cadre.

97. De nombreux autres intervenants ont également une incidence sur la disponibilité et la qualité de l'éducation. Les décideurs à l'échelon central et local, les enseignants et les responsables d'établissements sont des acteurs fondamentaux, sans oublier les parents et les personnes (enfants ou adultes) qui bénéficient de l'enseignement. Lors de la prise des décisions, y compris dans le domaine de l'éducation, il convient d'être à l'écoute des souhaits de ces personnes et de ces groupes et de ne pas perdre de vue leur droit, consacré par l'article 15 de la Convention-cadre, à une participation effective à tous les processus décisionnels, y compris dans le domaine de l'éducation.

Comment ? Quels sont les instruments disponibles et applicables ?

98. La forme et le contenu de l'enseignement doivent être adaptés aux objectifs examinés précédemment. L'introduction d'éléments multiculturels et interculturels dans tous les programmes d'enseignement constitue une étape. La mise en place de différents types d'écoles et de classes représente une autre méthode pour répondre aux différents besoins. Une autre étape importante est la formation d'enseignants bilingues et plurilingues dotés de compétences spécialisées pour travailler dans un environnement multiculturel. Loin d'être exhaustifs, ces aspects sont néanmoins essentiels pour garantir à toutes les

personnes vivant dans un pays l'accès à un enseignement de bonne qualité, d'une manière susceptible de favoriser l'esprit de tolérance et de dialogue interculturel.

Annexe :
Inventaire des questions relatives à l'éducation examinées par le Comité consultatif dans ses avis de premier cycle

Article 4 *[Renvoi aux articles 5, 6, 12, 13, 14]*

1. Les Parties s'engagent à garantir à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit à l'égalité devant la loi et à une égale protection de la loi. A cet égard, toute discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale est interdite.

2. Les Parties s'engagent à adopter, s'il y a lieu, des mesures adéquates en vue de promouvoir, dans tous les domaines de la vie économique, sociale, politique et culturelle, une égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité. Elles tiennent dûment compte, à cet égard, des conditions spécifiques des personnes appartenant à des minorités nationales.

3. Les mesures adoptées conformément au paragraphe 2 ne sont pas considérées comme un acte de discrimination.

1. Droit à l'égalité devant la loi et à une égale protection de la loi

Egalité et non-discrimination des personnes appartenant à des minorités nationales dans le domaine de l'éducation (niveaux juridique et pratique)

- existence/absence de législation anti-discriminatoire dans l'éducation, dispositions discriminatoires concernant l'éducation
- existence d'une jurisprudence pertinente

- cas de discrimination de personnes appartenant à des minorités nationales dans le domaine de l'éducation (comportement discriminatoire des autres élèves, des enseignants et des autres acteurs éducatifs)
- isolement, forte concentration d'enfants appartenant à des minorités (notamment roms) dans certaines écoles publiques en raison de leur rejet de la part d'autres écoles
- placement injustifié d'enfants appartenant à des minorités (notamment roms) dans des classes et des infrastructures éducatives séparées
- présence disproportionnée (injustifiée) dans des écoles spéciales pour enfants handicapés mentaux

2. Egalité pleine et effective

- égalité pleine et effective des personnes appartenant à des minorités nationales dans le domaine de l'éducation
- situation inégale de personnes appartenant à des minorités nationales dans la sphère de l'éducation (inégalité des chances dans l'enseignement et accès inégal aux ressources)
- incidence sur leur situation dans d'autres domaines tels que l'emploi, les services publics, etc.
- mesures supplémentaires requises en matière d'éducation pour obtenir une égalité pleine et effective
- l'éducation, en temps qu'un instrument d'élimination de la discrimination et de promotion de l'intégration

Article 5 [*renvoi aux articles 4, 6, 12, 13, 14*]

1. Les Parties s'engagent à promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et développer leur culture, ainsi que de préserver les éléments essentiels de leur identité que sont leur religion, leur langue, leurs traditions et leur patrimoine culturel.

[...]

- l'éducation en tant qu'instrument de préservation de l'identité (y compris hors des zones d'implantation substantielle ou traditionnelle des minorités nationales)

Article 6 [*renvoi aux articles 4, 5, 12, 13, 14*]

1. Les Parties veilleront à promouvoir l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel, ainsi qu'à prendre des mesures efficaces pour favoriser le respect et la compréhension mutuels et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire, quelle que soit leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, notamment dans les domaines de l'éducation, de la culture et des médias.

2. Les Parties s'engagent à prendre toutes mesures appropriées pour protéger les personnes qui pourraient être victimes de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence en raison de leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse.

1. L'éducation, un instrument de promotion de la tolérance

- la promotion de la tolérance *dans* l'éducation (le contenu et la forme multiculturels de l'éducation)
- la promotion de la tolérance *à travers* l'éducation (programmes éducatifs sur les droits de l'homme, la

- tolérance, la diversité à l'attention des journalistes, des membres de la police, etc.)
- l'égalité des chances dans l'éducation pour les non-ressortissants en tant qu'outil d'intégration
 - le rôle des médias comme vecteur de soutien à l'éducation
2. Les mesures de protection contre la discrimination, l'hostilité, la violence
- la protection contre la discrimination, l'intolérance, l'hostilité à l'encontre des personnes appartenant à des minorités nationales dans les écoles.

Article 8 *[renvoi aux articles 4, 5, 6, 12, 15]*

Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit de manifester sa religion ou sa conviction, ainsi que le droit de créer des institutions religieuses, organisations et associations.

- diversité religieuse et tolérance reflétées par des sujets religieux dans les programmes scolaires
- nature obligatoire ou facultative de l'éducation religieuse dans les programmes scolaires

Article 9 *[renvoi aux articles 6, 12]*

1. Les Parties s'engagent à reconnaître que le droit à la liberté d'expression de toute personne appartenant à une minorité nationale comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées dans la langue minoritaire, sans ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières. Dans l'accès aux médias, les Parties

veilleront, dans le cadre de leur système législatif, à ce que les personnes appartenant à une minorité nationale ne soient pas discriminées.

[...]

- formation et sensibilisation des journalistes aux questions concernant les minorités
- possibilités de formation pour des journalistes issus des minorités pour assurer l'accès des minorités nationales aux médias et garantir leur présence dans les médias

Article 12 *[renvoi aux articles 4, 5, 6, 14, 15]*

1. Les Parties prendront, si nécessaire, des mesures dans le domaine de l'éducation et de la recherche pour promouvoir la connaissance de la culture, de l'histoire, de la langue et de la religion de leurs minorités nationales aussi bien que de la majorité.

2. Dans ce contexte, les Parties offriront notamment des possibilités de formation pour les enseignants et d'accès aux manuels scolaires, et faciliteront les contacts entre élèves et enseignants de communautés différentes.

3. Les Parties s'engagent à promouvoir l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation à tous les niveaux pour les personnes appartenant à des minorités nationales.

1. Promotion d'une perspective interculturelle dans l'éducation

Objectif spécifique :

- améliorer la compréhension des minorités nationales et contribuer à créer un climat de tolérance et de dialogue interethniques

Champs d'action :

- révision des programmes scolaires pour y inclure des éléments de la culture, de l'histoire, de la religion et des traditions des minorités nationales (également comme faisant partie du programme d'enseignement général)
- fourniture/révision des manuels scolaires ayant un contenu multiculturel

Couverture :

- niveaux d'enseignement - tous les niveaux d'enseignement, y compris la recherche,
- zones géographiques - le système d'enseignement général, qui ne se limite pas aux zones habitées par les minorités nationales

Acteurs impliqués :

- intervenants de l'enseignement public (dont les autorités étatiques, au niveau central et local, les enseignants, les directeurs d'établissements)

- participation des minorités (dont les parents et les élèves)
- coopération bilatérale

2. Formation des enseignants, accès aux manuels scolaires et promotion des contacts multiculturels

Formation des enseignants :

- encouragement/sensibilisation/soutien des enseignants quant à la dimension multiculturelle de l'éducation
- enseignement de l'histoire - explorer/développer des approches plus adéquates, visant à renforcer le dialogue interculturel

Accès aux manuels scolaires :

- disponibilité de manuels scolaires de qualité pour l'enseignement des langues minoritaires

Contacts multiculturels :

- contacts entre élèves et enseignants de communautés différentes – à savoir, écoles bilingues, enseignement des langues minoritaires également pour la population majoritaire
- composition des groupes d'élèves/étudiants et profil du personnel enseignant

3. Promotion de l'égalité des chances en matière d'accès à l'éducation

(Tous les points ci-dessous doivent être envisagés à la lumière d'éventuelles différences entre les sexes.)

Cadre juridique et institutionnel:

- garanties constitutionnelles et légales du droit à l'éducation à tous les niveaux
- stratégies d'éducation des minorités garantissant l'égalité d'accès à une éducation de qualité
- structures spécialisées pour l'éducation des minorités au sein des autorités nationales en matière d'éducation
- supervision des écoles
- participation des minorités à la prise de décision dans la sphère de l'éducation

Ressources :

- ressources financières dans le budget national/local pour mettre en œuvre la législation et les stratégies
- soutien étatique pour les initiatives des minorités nationales en matière d'éducation (vulnérabilité des minorités numériquement plus faibles ou de celles qui ne disposent pas du soutien d'un Etat-parent)
- coopération bilatérale/multilatérale dans la sphère de l'éducation (formation des enseignants, manuels scolaires, échanges d'élèves ou d'étudiants)

Questions spécifiques concernant l'accessibilité de l'éducation (et mesures) :

- *Inscription à l'école*

- ◇ Refus d'inscription des enfants issus de minorités (notamment des Roms)
- ◇ Situation spécifique des personnes déplacées (tentatives visant à lier l'accès à l'éducation au permis de séjour)
- ◇ Situation spécifique des personnes migrantes appartenant à des minorités nationales et importance d'un environnement intégré
- ◇ Accès à l'éducation : limitations liées à l'absence de nationalité

- *Scolarisation*

- ◇ Absentéisme /faible scolarisation/déscolarisation dus :
 - A l'absence d'enseignement préscolaire pour les enfants des minorités (dans la langue officielle mais aussi dans la langue minoritaire)
 - A l'indaptation/l'insuffisance des moyens à disposition des écoles (insuffisance des ressources nécessaires au bon fonctionnement des écoles)
 - A l'accès difficile et dangereux aux écoles, à des services connexes (transports) insuffisants /inadaptés
 - Aux difficultés socio-économiques des parents
 - Aux réticence des parents à envoyer leurs enfants à l'école maternelle
 - Au manque de confiance dans le système éducatif

- Niveau d'instruction (accès à une éducation de qualité, à tous les niveaux)

◇ Absentéisme/ faible scolarisation/déscolarisation dus :

▪ A la faible proportion des élèves appartenant aux minorités nationales achevant avec succès l'enseignement secondaire et supérieur (par rapport aux statistiques équivalentes pour les élèves issus de la population majoritaire)

▪ Au manque de continuité de l'enseignement dans les langues minoritaires à différents niveaux en tant que facteur du niveau d'instruction

▪ A de faibles taux d'alphabétisation, voire à l'analphabétisme, parmi les enfants des minorités (et les adultes)

◇ Programmes d'assistance pour les enfants des minorités ayant des besoins spécifiques :

▪ mesures spéciales adaptées à la culture itinérante des Roms

▪ classes préparatoires (pour les enfants roms et autres enfants défavorisés)

▪ assistants/médiateurs/experts/conseillers (de minorités) roms dans les écoles et les autorités éducatives nationales

▪ projets d'enseignement individualisé

- Place de la langue officielle dans l'éducation et égalité d'accès à l'éducation

- Besoins éducatifs spécifiques des appartenant à adultes des minorités nationales

Article 13 [*renvoi aux articles 4, 5, 6, 12, 14*]

1. Dans le cadre de leur système éducatif, les Parties reconnaissent aux personnes appartenant à une minorité nationale le droit de créer et de gérer leurs propres établissements privés d'enseignement et de formation.

2. L'exercice de ce droit n'implique aucune obligation financière pour les Parties.

1. Droit de créer et de gérer leurs propres établissements privés d'enseignement et de formation

Base juridique et institutionnelle :

- existence de garanties juridiques claires concernant le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de créer des établissements d'enseignement, des écoles et des universités privées

Obstacles juridiques ou autres :

- restrictions (telles que la langue d'enseignement)
- conditions (telles que l'existence d'accords bilatéraux établissant la réciprocité)

Droit de l'Etat de superviser les établissements d'enseignement privés (légalité et contrôle de qualité)

2. Aucune obligation financière pour l'Etat

- règle générale: aucune obligation financière pour l'Etat d'aider les minorités lorsqu'elles créent des établissements d'enseignement privés
- des critères juridiques objectifs et clairs sont nécessaires lorsqu'un soutien financier de l'Etat est fourni :
 - ◇ si les écoles privées sont la seule possibilité pour les minorités nationales de bénéficier d'un enseignement dans leur langue/ bilingue
 - ◇ si les minorités moins importantes sur le plan numérique sont concernées ou celles qui ne disposent pas du soutien d'un Etat-parent et n'ont pas de ressources financières propres afin de créer des établissements d'enseignement

Article 14 *[renvoi aux articles 4, 5, 6, 12, 13, 15]*

1. Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'apprendre sa langue minoritaire.
2. Dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales, s'il existe une demande suffisante, les Parties s'efforceront d'assurer, dans la mesure du possible et dans le cadre de leur système éducatif, que les personnes appartenant à ces minorités aient la possibilité d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue.
3. Le paragraphe 2 du présent article sera mis en œuvre sans préjudice de l'apprentissage de la langue officielle ou de l'enseignement dans cette langue.

1. Reconnaissance du droit des personnes appartenant à une minorité nationale d'apprendre leur langue minoritaire

Garanties juridiques du droit d'apprendre la langue minoritaire

2. Mise en œuvre du droit des personnes appartenant à une minorité nationale d'apprendre leur langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue

Mesures prises pour préciser les conditions requises pour la mise en œuvre du droit susmentionné :

- identification des « aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales » (seuils)
- évaluation des besoins linguistiques et de la « demande suffisante » :
 - ◇ disponibilité d'informations statistiques précises sur les minorités nationales
 - ◇ nécessité de faire preuve de souplesse (en termes de couverture géographique et de seuils numériques) pour répondre à des situations spécifiques
 - besoins des minorités numériquement faibles et dispersées
 - besoin d'un soutien accru pour l'apprentissage de certaines langues minoritaires (par exemple, la langue rom: difficultés spécifiques)
- responsabilité de la prise de décision concernant l'ouverture/la fermeture de classes/d'écoles et les

possibilités d'apprentissage de/dans les langues minoritaires :

- ◇ rôle des collectivités locales et régionales
- ◇ participation/consultation des parents dans les processus de prise de décision

Modalités pratiques choisies et leur application concrète :

- champ d'application et volume de l'enseignement dans les/des langues minoritaires (qui ne s'excluent pas mutuellement)

- ◇ niveau d'instruction et nombre d'heures
- ◇ système scolaire public / apprentissage des langues minoritaires ou enseignement dans ces langues de manière informelle

- nature obligatoire/facultative de l'enseignement des/dans les langues minoritaires (si facultatif, intégré/non intégré dans les programmes scolaires réguliers)

- continuité de l'enseignement des/dans les langues minoritaires à différents niveaux

- ◇ soutien public à l'enseignement bilingue/multilingue au niveau préscolaire (public ou privé)
- ◇ usage des langues minoritaires pour les examens scolaires finaux et pour les examens d'entrée
- ◇ usage des langues minoritaires dans les établissements d'enseignement supérieur
 - création d'universités multiculturelles / dans les langues minoritaires;
 - quota pour les étudiants issus de minorités ;

- usage des langues minoritaires pour les examens d'entrée/ de fin d'études à l'université ;
- reconnaissance des diplômes

Ressources:

- formation des enseignants
- manuels scolaires et matériel pédagogique
- répartition des ressources : nécessité de trouver une réponse équilibrée et souple selon les besoins linguistiques spécifiques
- coopération bilatérale avec les Etats parents
- soutien étatique (financier/logistique) pour les classes du dimanche et autres classes optionnelles en dehors du système public d'enseignement

3. Apprentissage de la langue officielle

Enseignement obligatoire de la langue officielle

Qualité de l'enseignement de la langue officielle

Différents modèles de programmes d'« immersion » dans la langue officielle (de nature facultative/obligatoire)

Article 15

[renvoi aux articles 4, 5, 6, 12, 14]

Les Parties s'engagent à créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles les concernant.

- l'éducation en tant qu'objet de consultation/participation des personnes appartenant aux minorités nationales à la vie publique
- l'éducation, un instrument pour favoriser la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales à la vie publique
- l'importance d'une participation effective des adultes ainsi que des enfants appartenant aux minorités nationales
- la participation des personnes appartenant aux minorités nationales dans les établissements scolaires publics (le rôle des enseignants impliqués dans l'éducation des minorités)
- l'impact de la décentralisation sur la mise en œuvre des politiques d'éducation intéressant les minorités nationales

Article 18 [*renvoi aux articles 4, 5, 12, 13, 14*]

1. Les Parties s'efforceront de conclure, si nécessaire, des accords bilatéraux et multilatéraux avec d'autres Etats, notamment les Etats voisins, pour assurer la protection des personnes appartenant aux minorités nationales concernées.

2. Le cas échéant, les Parties prendront des mesures propres à encourager la coopération transfrontalière.

- l'éducation en tant que domaine de coopération bilatérale et régionale
- la question de la reconnaissance officielle des diplômes par les établissements d'enseignement d'autres Etats

EN PLUS des avis par pays sur la mise en œuvre de la Convention-cadre, le Comité consultatif a élaboré une approche plus transversale de son activité après le premier cycle de suivi. En 2004, il a lancé ses travaux sur les questions thématiques, dans le but de récapituler ses données d'expérience et ses points de vue sur les principaux problèmes rencontrés dans le cadre du suivi. Les résultats de ces travaux thématiques revêtent la forme de « Commentaires » sur des questions spécifiques.

Trois commentaires de ce type ont été adoptés à ce jour: sur l'éducation (2006), la participation (2008) et les droits linguistiques (2012) sur la base des résultats du suivi à ce jour. D'autres thèmes devraient être couverts dans les années à venir afin d'éclairer plus avant les Etats parties et les autres acteurs intervenant dans la mise en œuvre des droits inscrits dans la Convention-cadre.