

Conférence «dix ans de protection des minorités nationales et des langues régionales ou minoritaires»

Allocation d'ouverture de Maud de Boer-Buquicchio

Strasbourg, 11 mars 2008

Embargo jusqu'au prononcé du discours/vérification à l'écoute

Je souhaite à tous la bienvenue à cette conférence organisée à l'occasion du dixième anniversaire de l'entrée en vigueur de deux traités majeurs du Conseil de l'Europe : la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

Les minorités ont souvent été considérées avec méfiance, comme des éléments perturbateurs menaçant l'unité et la cohésion de l'Etat, préjugés qui n'ont pas totalement disparu. Au Conseil de l'Europe, nous avons défendu une approche différente, privilégiant la cohésion fondée sur la diversité plutôt que sur la conformité.

La charte et la convention-cadre sont uniques au monde. Aucune autre organisation internationale n'a réussi à élaborer des instruments comparables, bien que plusieurs aient essayé de le faire.

Revenons un peu en arrière pour expliquer notre démarche. La protection des minorités nationales remonte au XIXe siècle et est restée un aspect plutôt secondaire des politiques européennes jusqu'à la première guerre mondiale. La situation s'est modifiée dans l'entre-deux-guerres lorsque la conclusion de traités sur la protection des minorités est devenue une condition d'adhésion à la Société des Nations. Cependant, trop peu d'Etats européens participaient à ce système pour qu'il soit efficace et les Etats n'étaient pas placés sur un pied d'égalité en termes d'obligations. L'Europe a continué à assister à l'exploitation des minorités à des fins politiques dans les relations bilatérales, les pays accusant leurs minorités respectives d'être une « cinquième colonne ».

Cela peut expliquer pourquoi en Europe avant les années 90 il n'était pas question de discuter des problèmes des minorités nationales, encore moins de reconnaître leurs droits. On estimait qu'il fallait protéger les individus par des garanties couvrant les droits de l'homme plutôt que les groupes en tant que tels par des traités en faveur des minorités.

Toutefois, au Conseil de l'Europe, le vent a commencé de tourner dès les premières années d'existence de l'Organisation. En 1961, l'Assemblée parlementaire, qui s'appelait alors l'Assemblée consultative, a invité le Comité des Ministres à inclure un article spécifique évoquant explicitement la protection des personnes appartenant à des minorités nationales dans le Protocole n° 2 à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, en présentant la recommandation suivantes :

« Les personnes appartenant à une minorité nationale ne peuvent être privées du droit, en commun avec les autres membres de leur groupe et dans les limites assignées par l'ordre public, d'avoir leur propre vie culturelle, d'employer leur propre langue, d'ouvrir des écoles qui leur soit propres et de recevoir l'enseignement dans la langue de leur choix ou de professer et de pratiquer leur propre religion ».

Comme vous l'avez sans doute remarqué, le libellé contenait déjà plusieurs éléments que l'on retrouve dans la charte et dans la convention-cadre. Cependant, les esprits n'étaient pas encore mûrs pour adopter une telle disposition, et un comité d'experts constitué par le Comité des Ministres a conclu en 1973 que l'article proposé n'était pas nécessaire.

Lorsqu'il est devenu évident qu'il était encore trop tôt pour aborder les questions des minorités sous l'angle des « droits de l'homme », les travaux sur la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ont commencé. Plutôt que l'approche classique visant la protection des groupes minoritaires, la nouvelle stratégie a choisi de protéger leurs langues. Avec le soutien de l'Assemblée parlementaire, la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe – ancien nom du Congrès – a pris la tête de la rédaction de la Charte sur les langues régionales ou minoritaires dans les années 80.

Alors que la charte a été conçue par les collectivités locales et régionales à un moment où la question des minorités ne faisait pas encore partie des préoccupations majeures des gouvernements, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales est le fruit d'une décision des Etats membres lors du Sommet de Vienne du Conseil de l'Europe.

C'est à Vienne en 1993 que les chefs d'Etat et de gouvernement ont lancé un message fort : « Dans cette Europe que nous voulons bâtir, il faut répondre à ce défi : assurer la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ». Ce message faisait suite aux engagements politiques énoncés pour la première fois dans le document de la conférence organisée par l'OSCE à Copenhague en 1990, qui reconnaissait explicitement les droits des personnes appartenant à des minorités nationales comme faisant partie des droits de l'homme universellement reconnus.

La convention-cadre était l'expression juridique des engagements politiques énoncés dans les décisions de Vienne de 1993. Il a fallu attendre encore quatre ans et demi avant son entrée en vigueur en février 1998.

Dans la Déclaration de Varsovie, les chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe réunis lors du 3e Sommet en 2005 ont réaffirmé leur engagement en ces termes : « Nous continuerons nos travaux sur les minorités nationales, contribuant ainsi au développement de la stabilité démocratique. »

Je suis persuadée que vous reconnaîtrez avec moi qu'au cours des dix dernières années, la convention-cadre a atteint l'objectif qu'elle s'était fixée. Trente-neuf Etats sont désormais liés par ce traité qui est devenu de fait à la fois un critère et un filet de sécurité en matière de législation, de politique et de pratique concernant les minorités en Europe.

Mesdames et Messieurs,

Il est plutôt amusant de constater que la Charte des langues régionales ou minoritaires, qui avait tout fait pour éviter de parler des minorités, est entrée en vigueur un mois seulement après la convention-cadre, qui est fondée précisément sur cette notion. J'ai dit tout à l'heure que la question des minorités nationales n'était plus considérée comme un tabou par la plupart des Etats membres. Je pense que le chemin détourné emprunté pour l'élaboration de la charte ne serait plus nécessaire aujourd'hui. J'en veux pour preuve qu'aujourd'hui plus d'Etats membres ont ratifié la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales que la Charte des langues régionales ou minoritaires.

Je ne crois pas que les Etats membres hésitent davantage à promouvoir les langues minoritaires qu'à reconnaître les groupes qui les parlent. Selon moi, la convention-cadre, qui couvre, outre les langues, la plupart des autres domaines intéressant la protection des minorités, prépare la voie à la ratification de la charte. La charte comporte des obligations plus précises et, si elles sont pleinement acceptées, plus exigeantes que celles de la convention-cadre. Il n'y a donc rien de surprenant à ce que dans la grande majorité des vingt-deux pays parties aux deux conventions, la charte soient entrée en vigueur après la convention-cadre.

En dépit de leurs contextes historiques différents, il n'y a aucune incompatibilité mais de nombreuses ressemblances entre la charte et la convention-cadre, notamment et de toute évidence dans les dispositions concernant les minorités linguistiques. La mesure dans laquelle ces deux instruments se complètent dans les Etats qui les ont ratifiés est d'ailleurs remarquable.

Par exemple, lorsque la charte des langues minoritaires crée une obligation pour l'Etat de prévoir un enseignement des langues minoritaires, la convention-cadre complète ces dispositions en prévoyant également le droit individuel des membres des minorités nationales d'apprendre leur propre langue.

Si, cependant, les locuteurs d'une langue minoritaire ne sont pas considérés par un Etat comme des membres d'une minorité nationale, et par conséquent ne peuvent bénéficier de la protection de la convention-cadre, ils peuvent cependant être protégés par la charte, qui s'applique automatiquement à toutes les langues minoritaires d'un pays indépendamment du nombre de leurs locuteurs.

Ces exemples montrent que les deux instruments du Conseil de l'Europe en matière de protection des minorités sont cohérents, complémentaires et se renforcent mutuellement. Pour la première fois dans l'histoire, l'Europe dispose d'un cadre général pour la protection des minorités nationales et des langues minoritaires.

Ce dixième anniversaire offre une bonne occasion de faire le point des réussites des deux traités, mais aussi de souligner les difficultés constatées dans la pratique par les organes de suivi.

L'Europe est confrontée à un nombre croissant de « nouvelles minorités » dont il faut protéger les droits. Le comité consultatif interprète systématiquement l'article 6 de la convention-cadre comme s'appliquant à tous les groupes, y compris ceux qu'on appelle les « nouvelles minorités ». Cette disposition est importante, car elle encourage la tolérance et le dialogue interculturel et demande aux parties de prendre des mesures pour promouvoir le respect et la compréhension mutuels et la coopération entre toutes les personnes, quelle que soit leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse.

Mesdames et Messieurs,

Des progrès remarquables ont été réalisés en matière de protection des droits des minorités, y compris leurs langues, grâce au travail de suivi effectué par les deux comités. J'estime que cela mérite d'être salué et j'espère que la prochaine décennie sera au moins aussi fructueuse.

Je vous remercie de votre attention.