

LA CHARTE EUROPÉENNE DES LANGUES RÉGIONALES OU MINORITAIRES

UN COMMENTAIRE ANALYTIQUE

Jean-Marie Woehrling

Président de tribunal administratif,

Président de l'Institut du droit local alsacien-mosellan

Edition anglaise :

The European Charter for Regional or Minority Languages : a critical analysis

ISBN 92-871-5572-0

Les vues exprimées dans cet ouvrage sont de la responsabilité des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.

Tous droits réservés. Aucun extrait de cette publication ne peut être traduit, reproduit, enregistré ou transmis, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit – électronique (CD-Rom, Internet, etc.), mécanique, photocopie, enregistrement ou toute autre manière – sans l'autorisation préalable écrite de la Division des Editions, Direction de la communication et de la recherche (F-67075 Strasbourg ou publishing@coe.int).

Editions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-5571-2

© Conseil de l'Europe, mai 2005

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

SOMMAIRE

	<i>Page</i>
Préface	5
I. Introduction	7
II. Historique	11
III. Caractères généraux	15
IV. Préambule	33
V. Partie I – Dispositions générales	45
VI. Observations introductives aux parties II et III	91
VII. Partie II – Objectifs et principes généraux	99
VIII. Partie III – Mesures en faveur de l’emploi des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique, à prendre conformément aux engagements souscrits en vertu du paragraphe 2 de l’article 2	137
IX. Partie IV – Application de la charte	257
X. Partie V – Dispositions finales	277
XI. En guise de conclusion	287
XII. Bibliographie	289
XIII. Index	297
XIV. Table des matières	311

PRÉFACE

La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires est un instrument unique en son genre et la seule convention internationale consacrée spécifiquement à la protection et à la promotion des langues moins répandues. Compte tenu de la grande diversité de situations linguistiques existant dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, il s'agit inévitablement d'un instrument complexe. Néanmoins, grâce en particulier à son mécanisme de suivi centré sur un comité d'experts indépendants, la charte est devenue un instrument vivant ayant une application pratique et produisant des résultats concrets. Il était donc temps qu'un travail analytique sérieux et détaillé porte un éclairage sur la signification concrète de ses dispositions.

Le travail accompli par Jean-Marie Woehrling est impressionnant par la finesse et la profondeur de l'analyse. Ses explications des dispositions de la Charte permettent au lecteur de situer les conclusions du mécanisme de suivi dans leur contexte normatif et d'en faire une lecture « critique », au sens positif du terme. Ce commentaire représente ainsi un outil inestimable pour un bon nombre d'acteurs : les gouvernements et les pouvoirs publics concernés, les organisations et associations de locuteurs, les autres organisations européennes et internationales qui œuvrent dans ce domaine, les spécialistes de la matière, mais aussi les médias et toutes celles et ceux qui s'intéressent de près aux langues régionales ou minoritaires.

M. Woehrling est français et locuteur lui-même d'une des langues régionales de France. Il est l'un des plus grands experts en la matière et, qui plus est, sa connaissance approfondie de la charte tient aussi au fait d'avoir été un de ses rédacteurs. Or, il est peut-être paradoxal que ce premier commentaire analytique ait été écrit par un expert venant d'un pays qui n'a pas encore ratifié la charte, malgré la présence sur son territoire d'un patrimoine linguistique régional formidable, mais sérieusement menacé. J'espère que ce commentaire servira à convaincre les pays qui, comme la France, ont jusqu'à présent été réticents, afin qu'ils surmontent leurs hésitations et rejoignent cette entreprise collective et fructueuse que représente la charte.

En réalité, la protection et la promotion des langues régionales ou minoritaires est liée beaucoup plus que l'on ne le pense aux questions fondamentales de la construction de l'Europe de demain. Attribuer une valeur positive à la diversité linguistique signifie aussi habituer l'ensemble de la société à l'idée qu'il existe des différences et qu'il convient de les accepter et de les respecter. Si les Européens étaient mieux habitués à accepter l'idée de diversité au sein de leurs propres pays, ils seraient mieux à même d'interagir de manière plus constructive avec les différences qui les entourent au-delà des frontières nationales. N'est-ce pas là le fondement même du processus d'intégration européenne ?

PHILIP BLAIR

*Directeur de la coopération pour la démocratie locale et régionale
Conseil de l'Europe*

I. INTRODUCTION

Parmi les divers instruments internationaux élaborés par le Conseil de l'Europe, en vue de promouvoir le respect des cultures régionales ou minoritaires, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires a une place particulière.

Il s'agit d'une convention originale dans sa démarche, qui, à certains égards, a parfois été mal comprise. Cela peut expliquer la longueur de sa gestation et la lenteur avec laquelle elle a rassemblé ses premières ratifications. Entre le moment où l'idée d'une telle charte a été lancée dans le cadre des réflexions sur les responsabilités des régions en matière culturelle et linguistique¹ et son entrée en vigueur en 1992, près de quinze ans se sont écoulés. Toutefois, de plus en plus, ce texte est au cœur des discussions sur le respect des cultures régionales ou minoritaires et, loin d'avoir vieilli, cet instrument juridique s'avère de plus en plus pertinent. Pour saisir son originalité, il faut le replacer dans l'évolution des idées concernant la question des cultures régionales ou minoritaires, mettre en lumière les principes qui l'animent, décrire sa structure puis analyser le débat dont il a fait l'objet.

Trois approches différentes peuvent être distinguées dans les efforts développés pour prendre en compte la situation des cultures régionales ou minoritaires :

- le traitement «classique» consiste à tirer les conséquences de l'existence de minorités nationales, culturelles ou ethniques, et à leur attribuer un statut politique garantissant aux groupes concernés un ensemble d'avantages spécifiques qui leur permettent de mettre en valeur leur culture et leur langue particulière, dans le cadre d'un Etat ayant une culture et une langue différentes. Ce procédé a correspondu à l'élaboration d'un statut international des minorités après la première guerre mondiale² et s'est concrétisé, dans la période récente, par l'adoption de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales³. C'est à ce type de procédé que l'on peut aussi rattacher la reconnaissance de statuts locaux particuliers⁴;
- un deuxième type de traitement tend à s'appuyer sur les principes des droits de l'homme et à chercher, à partir de l'application complète de ces principes, à donner aux personnes ayant une spécificité linguistique, culturelle ou religieuse, grâce à la garantie des droits individuels, une égale possibilité de s'épanouir, dans le cadre des libertés classiques d'opinion, d'expression et d'association, que les personnes appartenant à la majorité de la population. Cette approche tend à relativiser la spécificité de la situation des cultures et langues minoritaires en considérant une application correcte de principes généraux et universels, en particulier les libertés publiques et le droit à l'autodétermination. Elle évite ainsi la reconnaissance formelle des situations

particulières. Cette approche avait une forte influence au lendemain de la seconde guerre mondiale au moment de l'édification du système des Nations Unies et d'une reconnaissance universelle des droits de l'homme. Elle a été renouvelée durant les vingt dernières années par une conception dynamique du concept d'égalité, selon laquelle des actions positives doivent être réalisées pour établir une égalité réelle lorsque des personnes sont dans une situation particulière qui ne leur permet pas de bénéficier au même titre que les autres de la règle commune. Dans une telle logique, les locuteurs de langues régionales ou minoritaires doivent bénéficier d'aménagements spécifiques garantissant effectivement l'égalité de droits avec les locuteurs de la langue dominante⁵;

- enfin, la troisième forme de traitement correspond à ce que l'on pourrait appeler «la démarche culturelle». Elle consiste à promouvoir le respect de la diversité culturelle et à développer le concept de droits culturels⁶. Il s'agit moins de protéger les groupes minoritaires ou de reconnaître des droits subjectifs à des individus que de veiller à ce que la société respecte certaines valeurs culturelles⁷. Parmi celles-ci, la diversité des langues est reconnue comme une richesse culturelle à préserver. Cette prise en compte de la diversité culturelle⁸ se fait dans le contexte contemporain d'ouverture des frontières, de mobilité des populations, de globalisation économique et d'uniformisation des cultures. La sauvegarde des langues régionales ou minoritaires constitue un élément de cette problématique d'ensemble.

Cette troisième réponse au phénomène du pluralisme linguistique dans les Etats n'est pas au premier chef politique, sous la forme d'une reconnaissance de minorités nationales ou de statuts particuliers; elle ne s'épuise pas non plus dans l'affirmation de droits ou sauvegarde de libertés individuelles. Elle se développe à partir d'un fait culturel et de la reconnaissance de la diversité sociale. C'est dans cette mouvance intellectuelle que se situe la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

Notes

1. Voir par exemple la Déclaration de Bordeaux adoptée par la Convention du Conseil de l'Europe sur la régionalisation, du 1^{er} février 1978.
2. Sur l'historique des mesures de protection des minorités à la suite de la première guerre mondiale dans le système de la SDN, puis de l'Onu, voir Omanga Bokatola, 1992; Mc Kean, 1983; Lerner, 1991 et Decaux, 1999.
3. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a été adoptée le 10 novembre 1994 et est entrée en vigueur le 1^{er} février 1998. Au printemps 2004, elle était ratifiée par trente-cinq Etats. La convention énonce des principes de protection des personnes appartenant à des minorités dans les domaines de la vie publique, notamment dans le domaine linguistique. Sur cette convention-cadre, voir Rohmer, 1995. Pour une comparaison avec la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, voir ci-dessous au chapitre III, p. 21.
4. Celle-ci constitue la forme moderne de protection des spécificités historiques et culturelles de minorités nationales territoriales, en particulier en Europe de l'Ouest. Voir Institut du droit local alsacien-mosellan, 1997.
5. De la sorte, ce deuxième mode de traitement des spécificités linguistiques se rapproche du premier.
6. Le terme de «droits culturels» est certes polysémique. Il peut être entendu comme définissant une catégorie de droits classiques dans leur nature : dans ce sens, cette notion est parallèle à celle des droits sociaux et économiques, c'est-à-dire un ensemble de principes programmatiques non directement invocables tels que le droit à sa propre vie culturelle au sens de l'article 27 du Pacte international des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques. Mais l'apport original de l'expression «droit culturel» est de désigner divers mécanismes juridiques protégeant des biens culturels de manière directe. C'est dans ce sens que l'on peut parler de droits culturels au sujet de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires : elle vise à sauvegarder des pratiques linguistiques considérées comme une valeur culturelle en elles-mêmes et développe des règles de droit en ce sens. Tout comme certaines règles juridiques protégeant des biens naturels (espaces protégés) ou architecturaux (monuments historiques), ou des espèces menacées (biodiversité), des normes peuvent instituer une protection directe de valeurs culturelles. Il ne s'agit donc pas dans ce cas de droits à un patrimoine culturel mais de droits pour un patrimoine culturel.
7. L'approche est l'inverse de celle des instruments de protection des minorités : par exemple, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales protège les langues comme attribut des minorités ; en revanche, la charte évoque les locuteurs des langues minoritaires comme vecteurs d'un bien culturel à préserver. Ces deux approches ne sont pas contradictoires. Il peut même paraître artificiel de les distinguer. Cependant, au plan de la technique de protection, la différence est fondamentale puisque dans un cas la dynamique part d'une entité sociale particulière : la minorité ; dans l'autre, la dynamique est portée par le système juridique et politique global.
8. Voir aussi Meyer-Bisch, 1991.

II. HISTORIQUE

Les origines historiques de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires

La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires a trouvé son origine dans le constat fait au début des années 1980 de l'échec des tentatives successives d'intégrer les revendications linguistiques dans les approches classiques, en termes de minorités ou de droits de l'homme, qui ont été entreprises depuis la fin de la seconde guerre mondiale. A plusieurs reprises, le Conseil de l'Europe avait été saisi de propositions tendant à donner un statut européen aux minorités régionales ou culturelles. Ces propositions n'ont pas abouti⁹. Par ailleurs, l'idée selon laquelle l'exercice par les membres de groupes sociaux minoritaires de leurs droits et libertés individuelles, tels que reconnus par la Convention européenne des Droits de l'Homme, serait suffisant pour garantir leur possibilité de s'épanouir dans leur culture différente, ne s'est pas non plus vérifiée. La Convention européenne des Droits de l'Homme, qui reconnaît des droits individuels, n'est pas une base appropriée pour garantir le respect de la différence linguistique¹⁰.

Face à cette absence de succès de la démarche de garantie collective des minorités ou de protection à travers les droits individuels consacrés par la Convention européenne des Droits de l'Homme, d'autres pistes ont été recherchées. Ce sont notamment les instances représentatives des pouvoirs locaux et régionaux qui ont manifesté un effort d'investigation d'une nouvelle approche. Celle-ci a consisté à concevoir une protection autonome des cultures et langues régionales. Les pouvoirs locaux et régionaux ont vu dans leurs compétences culturelles la mission de sauvegarder un patrimoine qui était celui des langues moins répandues. La première ébauche dans cette direction peut être trouvée dans la Déclaration de Galway du 16 octobre 1975, adoptée à l'unanimité par la Première Convention des autorités régionales de l'Europe périphérique, organisée par le Conseil de l'Europe, et qui a demandé aux institutions européennes de prendre les mesures nécessaires pour protéger et restaurer les langues et cultures des communautés ethniques périphériques menacées de disparition. Cette approche a été confirmée le 1^{er} février 1978 par la Déclaration de Bordeaux de la Convention du Conseil de l'Europe sur les problèmes de régionalisation, qui a souligné l'attention qui doit être portée aux langues et cultures régionales minoritaires. A ce stade, la distinction entre l'approche traditionnelle consistant à protéger les minorités en tant qu'entités propres et la protection des langues ou cultures comme biens culturels n'était pas encore très nette.

Le travail de maturation s'est poursuivi¹¹ pour déboucher sur la Recommandation 928 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe,

adoptée le 7 octobre 1981¹², dans laquelle des mesures spécifiques en faveur de l'usage local des langues minoritaires sont demandées. Sur la base de ces déclarations ou recommandations, le Conseil de l'Europe a entrepris, en 1983, la mise en œuvre d'un inventaire raisonné des langues régionales ou minoritaires en Europe. Puis en 1984, il a réalisé l'audition publique de plusieurs centaines de personnes, représentant plus de quarante langues. A la suite de cette audition qui a permis de mettre en lumière la gravité des menaces qui pèsent sur beaucoup de langues régionales et minoritaires, la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe (CPLRE)¹³ a constitué un groupe d'experts, chargé d'élaborer un avant-projet de charte européenne des langues régionales et minoritaires. Ce groupe s'est réuni de 1984 à 1987 et a préparé un projet qui allait servir de base à l'élaboration de la future charte. Ce projet a été successivement approuvé par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux en octobre 1987¹⁴, puis par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, en octobre 1988¹⁵. Saisi de cette résolution, le Comité des Ministres a décidé la création d'un comité ad hoc d'experts gouvernementaux, le CAHLR, dont les travaux ont débuté en 1989 pour s'achever en 1992. La proposition émanant de la CPLRE a fait l'objet de différents aménagements de la part de ce groupe de travail. Finalement, le projet de charte a été adopté par le Comité des Ministres en 1992. Il a été ouvert à la ratification la même année, mais n'est entré en vigueur qu'en 1998 après que cinq Etats l'ont ratifié.

Notes

9. Sur le rôle du Conseil de l'Europe en matière de protection des minorités, voir Ermacora, 1972; Hartig, 1994.

10. La prise en considération du fait linguistique n'apparaît dans la Convention européenne des Droits de l'Homme que dans l'article 14 qui évoque les discriminations fondées sur l'appartenance à une minorité ou en fonction de la langue. Mais cette disposition ne concerne que les droits dont la jouissance est reconnue par la Convention. Or, celle-ci n'a pas été interprétée comme incluant un droit à sa langue, par exemple dans l'enseignement. De surcroît, l'article 14 ne concerne que des discriminations jugées «non raisonnables». Les politiques d'homogénéisation culturelles au sein des Etats n'ont pas été considérées comme dépourvues de caractère raisonnable par la Cour européenne des Droits de l'Homme (voir par exemple l'affaire relative au régime linguistique de l'enseignement en Belgique, arrêt du 23 juillet 1968, n^{os} 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63 et 2126/64: l'Etat belge n'a pas l'obligation d'apporter son soutien financier aux écoles francophones en Flandre). Quant aux garanties du procès équitable en matière pénale (article 6.3 de la Convention), qui prévoient que tout accusé a droit d'être informé des griefs dont il fait l'objet dans une langue qu'il comprend, ces dispositions ne concernent que les personnes qui ne maîtrisent pas la langue des débats et non les personnes pour lesquelles une autre langue serait plus familière. En ce qui concerne la procédure civile (article 6.1), la cour a même estimé qu'une requête pouvait être légitimement rejetée parce qu'elle n'est pas rédigée dans la langue officielle des débats judiciaires, dès lors que l'avocat du requérant était en mesure d'utiliser cette langue (affaire ISOP du 8 mars 1962, n^o 808/60). Sur ces questions, voir Leuprecht, 1986. Voir aussi les observations formulées sous le quatrième considérant du préambule de la charte, ci-après chapitre IV, p. 38.

11. Lors de sa 22^e session plénière, le 21 octobre 1987, la CPLRE a renvoyé le projet de charte à la commission des affaires culturelles et sociales. Celle-ci a remanié le projet en profondeur en lui apportant trente-cinq modifications. Sur ce travail d'élaboration, voir Puig, 1995, le rapport de H. Kohn présenté à la 23^e session de la CPLRE (CPL (23) 8 partie II), p. 5. Ces modifications ont consisté notamment à écarter une reconnaissance officielle des langues régionales ou minoritaires et à réduire la précision des engagements des Etats.

12. Recommandation 928 (1981) relative aux problèmes d'éducation et de culture posés par les langues minoritaires et les dialectes en Europe (texte adopté par l'Assemblée du 7 octobre 1981, 10^e séance).

13. Cette Conférence est devenue en 1994 le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe.

14. Résolution 192 (198) sur les langues régionales ou minoritaires en Europe, adoptée par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe le 16 mars 1980, 2^e séance - voir Doc. CPL (23) 8, partie I, projet de résolution présenté par la commission des affaires culturelles, rapporteur, M. M. Kohn.

15. Doc. 4745 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Rapport sur les problèmes d'éducation et de culture posés par les langues minoritaires et les dialectes en Europe, rapporteur: M. Cirici, 12 juin 1981.

III. CARACTÈRES GÉNÉRAUX

Les caractéristiques essentielles de la charte

La charte, issue des travaux lancés par la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux, présente six caractéristiques principales :

- ce document international se distingue avant tout par son objet : la protection qu'elle entend mettre en œuvre concerne un bien culturel européen, à savoir la diversité linguistique constituée par les langues régionales et minoritaires. Le document qui est ressorti de l'effort de maturation, décrit précédemment, s'est clairement détaché de la démarche traditionnelle de protection de groupes minoritaires pour s'orienter dans le sens de la protection des langues elles-mêmes¹⁶;
- la charte n'institue pas, comme le fait la Convention européenne des Droits de l'Homme, des droits au bénéfice de certains sujets de droits déterminés¹⁷, que ces droits soient individuels ou collectifs¹⁸. Cela est la conséquence logique du choix de protéger les langues plutôt que les personnes ou les groupes. Il n'est pas concevable de créer des droits «classiques» au profit des langues elles-mêmes. La charte n'est pas pour autant un instrument dépourvu de portée juridique¹⁹: si elle ne crée pas, au sens classique du terme, des droits subjectifs, elle institue cependant des obligations juridiques à la charge des Etats adhérents. Ainsi, de façon très originale, la charte ne vise pas des individus ou des groupes pour renforcer leur position juridique, mais s'adresse à des instances publiques pour les amener à prendre des engagements en faveur de la protection des langues régionales minoritaires²⁰. Ces engagements sont plus ou moins précis selon les différentes parties de la charte. On verra ci-après que dans la «partie II» figurent des principes généraux qui s'adressent aux Etats et n'ont pas de caractère auto-exécutoire. En revanche, dans la «partie III» figurent des engagements optionnels mais précis dont certains pourraient être regardés comme disposant à certains égards d'un «effet direct²¹».
- cette démarche originale permet à la charte de ne pas se satisfaire de prohiber des comportements négatifs de la part des Etats (répression linguistique ou discrimination à l'encontre des locuteurs de langues régionales ou minoritaires). La seule prohibition de tels comportements négatifs n'est actuellement plus suffisante pour sauvegarder ces langues affaiblies. Il faut obtenir des autorités publiques des engagements positifs, une politique active de soutien et de promotion à l'égard de ces langues ;
- la charte ne présente pas les langues régionales et minoritaires comme un problème spécifique à certains groupes. Son objectif de sauvegarde d'un patrimoine culturel ne concerne pas seulement les groupes minoritaires

directement concernés par l'expression de ce patrimoine linguistique. Il doit intéresser aussi la majorité. Ainsi, en Suisse, la sauvegarde du romanche n'est pas seulement l'affaire des Romanches. La sauvegarde du breton en France n'est pas seulement l'affaire des Bretons. C'est l'affaire de tous les citoyens et même un objectif commun pour l'ensemble de la population européenne. Il s'agit donc d'un projet qui justifie l'intervention du Conseil de l'Europe en ce qu'il concerne un aspect essentiel de la culture européenne, à savoir sa diversité linguistique et culturelle, ainsi que la volonté de construire l'unité européenne sur le respect de cette diversité ;

- la charte ne se place pas dans un contexte d'opposition entre une langue «nationale» ou officielle et les langues régionales. Elle opte clairement pour une complémentarité entre les différentes langues, dans un contexte de plurilinguisme et de pluralisme culturel. Pour les auteurs de la charte, les groupes linguistiques minoritaires sont censés connaître la langue officielle sans que cela, pour autant, ne remette en cause leur attachement à leur langue propre. La double prise en compte de la langue officielle et des langues particulières implique donc un projet culturel plurilingue. Dans l'état actuel des connaissances pédagogiques et des outils éducatifs, il n'y a pas de difficultés techniques ou intellectuelles pour la maîtrise de plusieurs langues. La défense des langues régionales et minoritaires ne s'organise donc pas sur la base d'une alternative entre langue officielle et langue régionale ou minoritaire, mais d'une cohabitation cordiale et raisonnée de ces langues. Les langues sont conçues comme se renforçant les unes les autres et non pas comme s'opposant ou se faisant concurrence ;
- la reconnaissance de l'égalité dignité des langues et cultures ne nie pas pour autant la différence de position juridique et de fonction sociale de ces différentes langues et cultures. Respecter d'une manière égale toutes les langues et cultures européennes n'implique pas de vouloir leur appliquer le même statut, les mêmes protections juridiques ou la même position au plan des instances politiques. Il est donc légitime de prévoir des régimes juridiques différenciés selon les langues. Le principe d'égalité vaut pour les personnes, mais au plan des cultures et des langues il est nécessaire de distinguer les langues selon leurs fonctions dans la société, l'étendue de leur rayonnement, le nombre des locuteurs, la place qu'elles ont pu acquérir dans la réalité sociale, etc. La charte admet donc et soutient même la démarche consistant à ne pas traiter toutes les langues selon les mêmes règles, à condition de respecter la situation objective des langues.

Ces six caractéristiques des objectifs de la charte en font un instrument d'une très grande originalité et expliquent la difficulté rencontrée souvent par les promoteurs de la charte pour que celle-ci soit comprise dans ses objectifs et dans ses méthodes. De plus, il faut être conscient du fait que la charte ne se conçoit pas comme une alternative aux autres instruments de protection élaborés par le Conseil de l'Europe (Convention européenne des Droits de l'Homme ou

Convention-cadre pour la protection des minorités nationales). Elle les complète au plan des droits culturels.

La nature juridique des engagements souscrits

La charte est une convention internationale multilatérale par laquelle les Etats acceptent un certain nombre d'obligations dont il faut préciser la portée juridique. La charte ne comporte pas de simples souhaits ou des recommandations (sauf dans le préambule), mais de véritables engagements juridiques. Pour clarifier la portée de ceux-ci, on examinera plusieurs questions :

- les différentes catégories d'engagements prévues par la charte ;
- la question de l'absence d'effet direct de la charte ;
- la nature des droits et obligations institués par la charte ;
- les effets sur le droit interne de la ratification de la charte ;
- les distinctions entre les engagements prévus par la charte et ceux figurant dans la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

Section 1. Les différentes catégories d'engagements prévus par la charte

On distingue les engagements institués par les différentes parties de la charte (parties II et III d'un côté, parties I et IV de l'autre).

A. Les engagements des parties II et III

La charte est organisée autour de deux parties principales :

- la partie II, qui fixe des principes communs et des objectifs à tous les Etats et à toutes les langues ;
- la partie III, qui traite des engagements concrets, particuliers, pouvant varier selon les Etats et les langues.

Dans les deux cas, partie II ou partie III, nous avons affaire à des dispositions, à des engagements juridiques qu'il revient aux Etats d'exécuter dans leur ordre interne, en fonction des politiques de protection particulière qu'ils mettront en œuvre. La partie II comme la partie III n'établissent pas de simples orientations de caractère moral ou des objectifs de type politique dépourvus de toute portée juridique. Mais, dans les deux cas, ces règles juridiques supposent des mesures de mise en œuvre qu'il revient aux Etats de déterminer dans le respect des principes définis par la charte. Les engagements souscrits par les Etats doivent se traduire par une action réelle.

Ainsi, entre les deux parties, il y a une unité qui est celle des objectifs communs de la charte. Cependant, au niveau de la partie II, ces objectifs sont exprimés de façon générale, alors que dans la partie III ils se déclinent dans des mesures plus concrètes parmi lesquelles les Etats peuvent effectuer un choix pour mettre en

œuvre la promotion des langues régionales ou minoritaires. Les principes généraux figurant dans la partie II sont valables pour toutes les langues et pour tous les Etats. La partie III de la charte propose aux Etats une panoplie de mesures concrètes en fonction des situations particulières des différentes langues, en donnant aux Etats la possibilité de s'engager pour telle ou telle mesure particulière. En quelque sorte, la charte propose dans la partie III aux Etats des modalités pratiques en vue de la concrétisation des objectifs de la partie II.

B. Les autres engagements prévus par la charte (parties I et IV)

En dehors des parties II et III, la charte prévoit divers autres engagements des Etats adhérents. Mais ce sont des engagements dérivés. Les Etats y sont tenus de façon générale, sans pouvoir distinguer les langues régionales pratiquées sur leur territoire et sans pouvoir faire de réserve :

- engagement de l'article 3 : obligation de l'Etat adhérent de spécifier les langues et paragraphes pour lesquels il s'engage au titre de la partie III ;
- engagement de l'article 6 : engagement d'information sur la charte ;
- engagement des articles 15 à 17 (partie IV) : engagement de présenter des rapports périodiques et de collaborer avec le comité d'experts.

Section 2. La question de l'absence d'effets directs de la charte

La question se pose si la charte a un effet direct sur le droit des Etats Parties ou si elle crée directement des droits pour les citoyens de ces Etats. La réponse donnée communément est à juste titre négative²². Toutefois, la charte fait dans certains cas obligation aux Etats d'instituer de tels droits. On peut donc dire que l'application de la charte va conduire les Etats, dans un certain nombre de cas, à créer de nouveaux droits.

Selon les principes généraux du droit international, en ce qui concerne les Etats qui acceptent la théorie moniste, les dispositions des conventions internationales qui ont fait l'objet d'une ratification sont directement applicables dans l'ordre juridique interne, sans nécessiter de mesures formelles de transposition dès lors que ces dispositions sont suffisamment précises pour qu'elles puissent s'appliquer par elles-mêmes (dispositions auto-exécutoires).

Quelles que soient les théories du droit international applicables dans les différents Etats adhérents, il n'existe que fort peu de dispositions de la charte pour lesquelles il est possible d'affirmer qu'elles pourraient s'appliquer de manière directe sans nécessiter de mesures de transposition²³.

La charte a été rédigée de façon à ne pas comporter de dispositions qui soient directement applicables dans l'ordre juridique interne²⁴. Cela résulte notamment de la formulation des articles 6 et 7.2 à 14 dans lesquelles sont utilisés les termes «les Parties s'engagent à». S'agissant de l'article 7.1, il est dit que les Parties fondent leur politique, leur législation et leur pratique sur un certain nombre d'«objectifs et de principes».

Il résulte de ces termes que les mesures prévues par ces articles n'ont pas d'effet d'application directe mais doivent être transposées par les Etats au droit interne par des actes de mise en œuvre. Ainsi, l'article 9.1.b qui concerne la possibilité de produire des documents dans les langues régionales ou minoritaires dans le cadre de procédures juridictionnelles, ne pose pas la règle «les documents en langues régionales peuvent être produits dans les procédures», mais «les Parties s'engagent [...] à permettre la production de documents [...]». Ce n'est donc pas la charte elle-même qui pose la règle rendant légale une telle production; la charte comporte seulement un engagement juridique des Etats (s'ils souscrivent à cette disposition), de prendre des mesures nécessaires pour qu'une production puisse être légalement possible.

De plus, pour la plupart des articles, il existe une clause territoriale («sur les territoires où ces langues sont pratiquées»). Comme la plupart des instruments de ratification ne précisent pas les territoires concernés, le champ d'application territorial n'est généralement pas suffisamment défini pour permettre de reconnaître une applicabilité directe.

Le caractère non «*self-executing*» de la plupart des dispositions de la charte résulte aussi de leur objet même, qui appelle des mesures de mise en œuvre. Ainsi, en vertu de l'article 10.4.b, «les Parties s'engagent [...] à prendre les mesures suivantes: a. la traduction ou l'interprétation éventuellement requises [...]». Il s'agit d'une obligation précise pour les Etats, qui suppose néanmoins une mise en œuvre concrète.

Il en résulte qu'on ne peut considérer en règle générale qu'une exécution effective et satisfaisante de la charte est assurée du seul fait de l'intervention d'une loi de ratification, en se fondant sur la suprématie juridique théorique du droit international, dès lors que l'Etat adhérent n'a pas pris de mesures concrètes de mise en œuvre.

Des Etats ont défendu cependant l'opinion selon laquelle certains des engagements souscrits auraient une applicabilité directe et pourraient donc être invoqués, sans autre transposition que l'intervention d'une loi de ratification, en droit interne, par les personnes intéressées à l'encontre des autorités publiques²⁵. Ils en ont tiré la conséquence qu'ils n'étaient pas tenus de prendre des mesures positives d'exécution des engagements en cause puisque ceux-ci avaient un caractère «auto-exécutoire».

Il appartient sans doute à chaque Etat de définir les règles de fonctionnement de son ordre juridique interne. Si donc, dans un Etat, malgré les observations effectuées ci-dessus, des dispositions de la charte ont été regardées comme d'application directe, on ne peut que s'en satisfaire puisque cela contribue positivement à la mise en œuvre de la charte. Encore faut-il que l'Etat justifie la réalité de cette affirmation et qu'il garantisse que cette opinion est effectivement partagée par ses propres autorités administratives et judiciaires. Or, il faut relever qu'il peut être assez difficile pour des particuliers d'obtenir de la part

d'organes administratifs ou judiciaires la prise en compte d'une garantie ou d'un droit fondé sur une convention internationale sans que ce droit ou cette garantie ait fait l'objet de mesures d'exécution de droit interne et d'instructions précises. De surcroît, il est nécessaire, conformément à l'article 6 de la charte, que l'Etat réalise une information appropriée aussi bien des autorités administratives que des particuliers des implications de l'adhésion à la charte.

Section 3. Droits et obligations induits par la charte

La charte institue des obligations pour les Etats adhérents. Ces obligations imposent aux Etats de mettre en œuvre les actions prévues à moins que la situation du droit interne ne comporte déjà les garanties prévues par la charte. Ces obligations peuvent induire des droits²⁶ pour les personnes. De tels droits sont constitués de manière médiate dès que les obligations des Etats sont suffisamment précises et les obligent à garantir la réalisation sur leur territoire de situations de droit ou de fait déterminées. On peut considérer qu'un certain nombre d'engagements prévus par la charte instituent des obligations pour les Etats de créer des droits pour les ressortissants des Etats adhérents.

En particulier, l'obligation acceptée par l'Etat adhérent de rendre accessibles certains services en langues régionales (enseignement, émission de radio ou télévision, procédure judiciaire ou administrative, etc.), à rendre accessible en langue régionale ou minoritaire certains documents ou à accepter la validité juridique d'actes rédigés dans de telles langues, crée nécessairement, sauf à faire perdre à cette obligation tout effet juridique effectif, le droit pour les personnes concernées de s'en prévaloir et d'en exiger le respect. Il est vrai que, dans certains systèmes juridiques, une personne ne peut évoquer devant les tribunaux que les textes qui ont créé à son avantage un droit subjectif. Ce concept de droit subjectif est parfois entendu très restrictivement. Le souci de conférer une efficacité réelle à la charte implique en tout cas que l'Etat crée dans sa législation les bases juridiques pour que les personnes voulant utiliser des langues régionales ou minoritaires puissent le faire de manière effective.

Ce ne sont pas des droits spéciaux pour les locuteurs de langues régionales ou minoritaires ou pour des groupes distincts et déterminés de la population, mais des droits de toutes les personnes qui veulent pratiquer les langues régionales ou minoritaires sans que ces personnes soient prédéterminées par des critères géographiques, ethniques ou autres.

Section 4. Effets sur le droit interne de la ratification de la charte

La ratification de la charte oblige les Etats adhérents à mettre leur droit interne en conformité avec les dispositions de la charte qui soit s'appliquent de façon générale (partie II) soit ont été acceptées au titre de l'article 2 (partie III).

Les Etats adhérents ne sauraient donc se fonder sur des particularités de leur législation interne pour refuser de mettre en œuvre un engagement souscrit dans

le cadre de la charte, sauf si celle-ci a prévu expressément une réserve tirée du droit interne, ce qui n'intervient que pour la question de la compétence des autorités publiques²⁷. Dans tous les autres cas, la législation ou la réglementation interne doit, autant que de besoin, être adaptée aux dispositions de la charte. Dans certains cas ces modifications législatives sont expressément mentionnées (article 7.2, 13.1.a).

Les Etats adhérents ne sauraient tenter d'échapper à une telle obligation d'adapter leur législation interne aux exigences de la charte en faisant figurer des déclarations interprétatives dans leur instrument de ratification²⁸. L'interprétation de la charte est l'affaire de l'ensemble des Parties à cette convention s'exprimant à travers le Comité des Ministres. Certes, une Partie peut proposer une interprétation notamment à l'occasion du dépôt de son instrument de ratification. Mais si cette interprétation s'avère inexacte, la déclaration correspondante ne saurait libérer de ses obligations l'Etat adhérent car les déclarations ne sauraient en l'espèce valoir comme des réserves, celles-ci n'étant pas admises (sauf pour les articles 7.2 à 7.5 de la charte). Le comité d'experts serait fondé à demander à l'Etat de renoncer à une interprétation erronée.

Section 5. Les relations entre les engagements prévus par la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et ceux figurant dans la Convention-cadre européenne pour la protection des minorités nationales

Les rapports et les différences entre ces deux documents ne sont pas toujours correctement perçus²⁹.

De nombreux Etats ont adhéré aux deux instruments et souvent les conçoivent comme plus ou moins équivalents. Se fondant sur la nécessité d'une interprétation concordante, certains Etats considèrent ces deux documents comme ayant un contenu à peu près identique³⁰. Assez souvent, ils estiment nécessaire ou en tout cas approprié d'harmoniser les mesures prévues pour l'application de l'une et l'autre de ces conventions.

Or, les deux conventions ont des objets très différents même s'ils sont voisins³¹. La charte a pour objet de protéger et de promouvoir des langues qui constituent des biens culturels alors que la convention-cadre vise à protéger des minorités (c'est-à-dire des groupes de personnes) qui peuvent avoir en commun de pratiquer la même langue. Sans doute ces deux démarches distinctes peuvent aboutir pour leur mise en œuvre à des mesures concrètes voisines, telles que le développement de l'enseignement des langues régionales ou minoritaires. Mais elles le font à partir de démarches distinctes.

La convention-cadre vise à protéger les intérêts particuliers des groupes de personnes regardées comme nécessitant cette protection spécifique en raison de leur position minoritaire³². Cette protection est conçue comme faisant partie

intégrante de la protection des droits de l'homme. A cet effet, les Etats reconnaissent des droits individuels ou collectifs pour les personnes appartenant à une minorité nationale. Ces droits s'organisent autour de l'idée d'une égalité³³, ou du moins d'une non-discrimination à établir entre les membres de la minorité et ceux de la majorité. La charte quant à elle part de l'idée que les langues régionales ou minoritaires constituent un patrimoine culturel commun pour l'ensemble de la population³⁴. Elle n'oppose donc pas une majorité à une minorité. L'effort pour sauvegarder ces langues doit être collectif. Il confère aux locuteurs des langues régionales ou minoritaires moins des droits spécifiques qu'une mission particulière, celle de faire vivre ces langues. La charte ne formule donc pas tant des droits pour les personnes que des obligations pour les Etats. Ceux-ci s'engagent sur des actions de promotion qui ne visent pas à établir une égalité de statut entre les langues : la différence entre langues officielles et langues régionales ou minoritaires est admise, de même qu'il est accepté que toutes les langues régionales ou minoritaires ne bénéficieront pas, au sein d'un même Etat, des mêmes mesures, mais qu'il sera tenu compte de la situation de chaque langue³⁵.

Sans doute, bien que la charte ne vise pas la création de droits individuels ou collectifs en faveur de personnes pratiquant les langues régionales ou minoritaires, elle est souvent considérée, au sein du Conseil de l'Europe comme en dehors de celui-ci, aussi comme un instrument de protection des minorités³⁶.

De ce fait, une certaine assimilation est parfois réalisée entre la charte et la convention-cadre. Le comité d'experts de la charte, lui-même, se réfère parfois aux instruments de protection des minorités pour en tirer les conclusions en ce qui concerne la protection des langues³⁷.

Il est vrai que certaines dispositions de ces deux instruments paraissent proches. Ainsi, alors que l'article 7.1.d prévoit «la facilitation et/ou l'encouragement de l'usage oral et écrit des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique et dans la vie privée», l'article 10.1 de la convention-cadre prévoit de «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». Mais ces deux dispositions illustrent bien par leur libellé la différence d'approche des deux instruments : alors que la convention-cadre évoque le droit des membres d'une minorité, la charte définit l'engagement de l'Etat d'engager une action positive de facilitation ou d'encouragement.

Alors que la convention-cadre vise à définir quels droits pour les personnes et quelles obligations pour l'Etat dérivent de la garantie qui doit être donnée à une minorité de pouvoir préserver sa spécificité (notamment linguistique), la charte cherche à définir un certain nombre d'engagements des Etats nécessaires pour constituer une politique active et efficace de promotion des langues minoritaires.

Comme l'a relevé la Commission de Venise³⁸, les deux démarches sont complémentaires, mais correspondent à des méthodes nettement différentes, et il en résulte que les engagements des Etats au regard de ces deux instruments ne sont

pas les mêmes. Le fait d'avoir respecté les obligations de la convention-cadre ne signifie pas pour un Etat qu'il ait nécessairement rempli ses engagements à l'égard de la charte³⁹.

La convention-cadre permettra plus souvent de définir des droits subjectifs pour les locuteurs de langues minoritaires. De son côté, la charte met à la charge des Etats l'obligation de développer une politique de promotion des langues régionales ou minoritaires, qui peut sans doute comporter aussi l'attribution de droits subjectifs, mais qui doit également inclure d'autres instruments : action positive des autorités, financement, intervention auprès d'organismes privés, modification de règles, mesures exemplaires, etc. Elle détermine à cet égard des obligations sensiblement plus précises que la convention-cadre, même si elles ne sont qu'exceptionnellement exprimées en termes de droits.

Il n'est donc pas exact que si un Etat a complètement mis en œuvre la convention-cadre, il a nécessairement rempli tous les engagements prévus par la charte. Si tel était le cas, il serait inutile d'adhérer aux deux instruments.

Les débats suscités par la charte

La charte a souffert, durant les premières années de son existence, de l'ignorance et de l'indifférence, y compris de certains milieux favorables aux minorités et aux cultures minoritaires. Cela peut s'expliquer par la démarche nouvelle et originale de la charte qui s'abstient de reconnaître les minorités ou de consacrer des droits subjectifs à leurs membres. La charte a ainsi pu être regardée comme un document manquant de force et de cohérence. Pour les défenseurs ou promoteurs des intérêts des groupes culturels minoritaires, la charte a parfois été perçue comme un instrument bâtarde ou trop timoré. La démarche consistant à assurer la protection des langues, plutôt que des locuteurs, n'a pas toujours convaincu⁴⁰.

Un certain scepticisme s'exprime concernant l'efficacité de la stratégie «culturelle» qui caractérise la charte. Un certain nombre de spécialistes des langues régionales ou minoritaires estiment que, sans un substrat juridique attribuant des droits subjectifs et un statut particulier aux locuteurs de ces langues, celles-ci ne pourront survivre. Cette analyse comporte des éléments sérieux : les langues ont besoin d'institutions culturelles mais aussi politiques qui les soutiennent. Si cela paraît nécessaire aux langues dites nationales qui recherchent de plus en plus une protection statutaire, comment pourrait-il en être autrement pour les langues régionales ou minoritaires qui sont plus exposées ? Cette protection juridique passe nécessairement, selon de nombreux spécialistes, par celle des personnes et des groupes pratiquant ces langues. L'accent devrait donc être mis sur la protection des minorités linguistiques⁴¹, en tant que groupes concrets spécifiques, plutôt que sur les langues minoritaires, qui resteraient une abstraction en dehors de leurs locuteurs⁴².

Cette argumentation mérite une appréciation nuancée. On ne saurait nier que la reconnaissance de statuts de protection spécifique au bénéfice de minorités

linguistiques apporte à l'action culturelle de promotion de la langue une dimension supplémentaire qui peut être très efficace. Mais cela ne remet pas en cause l'intérêt que présente la démarche de la charte. D'une part, la reconnaissance d'un statut à un groupe linguistique, voire même l'attribution d'une large autonomie, n'a pas toujours des effets remarquables sur la situation de la langue pratiquée par le groupe concerné. D'autre part, la reconnaissance de tels statuts n'est pas toujours concevable, soit pour des raisons politiques, soit en raison de l'imbrication de la minorité linguistique dans le groupe majoritaire, soit encore parce que le groupe minoritaire ne le demande pas. Dans ce cas, la démarche préconisée par la charte est la voie la mieux appropriée et peut conduire à des résultats très satisfaisants du point de vue de la promotion de la langue si les principes de la charte sont appliqués de manière conséquente. Mais, même lorsqu'un statut d'autonomie peut être accordé à un groupe linguistique, la stratégie préconisée par la charte peut être utilement combinée avec une telle reconnaissance et améliorer les chances de succès. De fait, dans un nombre de cas importants, les Etats ont choisi de combiner des stratégies de reconnaissance de minorités linguistiques et de promotion des langues régionales ou minoritaires, ainsi que le montrent les ratifications combinées de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Il n'y a aucune contradiction entre ces deux démarches. A tous égards, elles apparaissent comme complémentaires.

On a également fait valoir que la charte pourrait se prêter à une adhésion de façade des Etats. Grâce à la technique du choix des engagements de la partie III, un Etat pourrait échapper à l'obligation de mener une politique effective de promotion de ses langues régionales ou minoritaires. Certains Etats sont tentés par une approche purement «muséologique» de ces langues.

Certes, le caractère assez général de certaines formulations et la faculté laissée aux Etats de choisir «à la carte» certaines dispositions pour en exclure d'autres risquent de limiter l'apport effectif de la charte dans des Etats qui l'ont souscrite sans conviction. Mais il ne faut pas sous-estimer la force politique et morale de la charte et l'appui qu'elle apporte déjà sa seule existence aux instances qui soutiennent les langues régionales ou minoritaires. De surcroît, même en leur laissant une grande marge de choix des paragraphes à souscrire, c'est déjà pour la plupart des Etats un engagement considérable que d'en accepter un minimum de trente-cinq. Pour la plupart, quel que soit le choix effectué, cela les oblige à redéfinir de manière radicale leur politique à l'égard des langues régionales ou minoritaires⁴³. Bien sûr, la charte sera davantage un point de départ que d'aboutissement. Mais sa ratification est de nature à changer la manière dont sont considérées les langues régionales ou minoritaires, et de provoquer une prise de conscience.

La vigueur avec laquelle les opposants aux langues régionales ou minoritaires font obstruction à la ratification de la charte montre d'ailleurs que celle-ci n'est pas un instrument juridique dépourvu de portée. Par ailleurs, si la charte ne crée

pas de droits directs pour les citoyens, elle implique cependant, de la part des Etats, des engagements dont il sera aisé de constater le respect. Enfin, la charte peut avoir une fonction de légitimation morale et politique des langues régionales et minoritaires considérable. Le premier blocage qui affecte ces langues réside, dans un certain nombre de pays, dans la contestation de leur utilité ou de leur légitimité, voire dans l'absence même d'une quelconque reconnaissance. Avec la ratification de la charte et la désignation d'un certain nombre de langues comme bénéficiant de ces dispositions, une première étape est franchie, ces langues sont reconnues et leur valeur est consacrée. A partir de cet acquis, qui résulte déjà de la seule ratification de la charte, il devient possible de revendiquer, avec une force accrue, des mesures effectives de soutien. Le refus de celles-ci sera dès lors plus difficile à justifier à l'avenir.

Par conséquent, on peut dire que l'efficacité de la charte est de nature à modifier les termes du débat sur les langues régionales ou minoritaires, et de susciter une prise de conscience.

Certaines critiques sont fondées sur l'ignorance ou la déformation du contenu de la charte⁴⁴. La charte a ainsi fait l'objet d'attaques très rudes, en France, de la part de mouvements nationalistes, libres-penseurs ou jacobins⁴⁵. Elle a été présentée comme un danger pour la laïcité et la république. On prétend qu'elle contraindrait les Etats Parties à organiser, en leur sein, une «balkanisation» linguistique et à rompre l'égalité entre les citoyens en instaurant des principes de «préférence linguistique régionale». La charte tendrait même à promouvoir un «nouvel ordre ethnique». Ce document ouvrirait ainsi la porte au «communautarisme». La charte mettrait en cause la langue nationale, susciterait le «repli identitaire» et risquerait de mettre en cause le bon fonctionnement de l'Etat⁴⁶.

A supposer que ces critiques soient sincères, elles ne peuvent émaner que de personnes n'ayant pas compris le sens de cette charte : l'argument selon lequel la charte favoriserait l'ethnisation de la société, la montée des communautés où l'inégalité entre les groupements de citoyens est particulièrement malvenu puisque la charte ne se réfère pas à des minorités mais vise la protection des langues elles-mêmes. Comme il a été dit, la charte fixe l'objectif de la préservation de ces langues non comme un attribut de certains groupes mais comme un objectif pour l'ensemble de la population. En optant pour la protection des langues plutôt que des groupes, la charte est compatible même avec les philosophies politiques qui nient l'existence de minorités. Certes, elle n'ignore pas que les langues régionales sont parlées par des personnes, ni que la pratique d'une langue est un fait collectif. Elle évoque donc à un certain moment les groupes culturels qui pratiquent ces langues et les zones territoriales sur lesquelles ces groupes sont installés.

D'aucune manière, la charte n'incite au repli culturel. Elle insiste, au contraire, sur la nécessaire tolérance à l'égard des différentes langues et sur le rôle privilégié de la langue officielle. Elle ne contient pas non plus des exigences excessives, telles que la traduction systématique de tous les documents adminis-

tratifs dans une multitude de langues. Elle met constamment en avant une approche réaliste qui recherche un soutien raisonnable aux langues, sans constituer pour autant une contrainte excessive à l'égard des pouvoirs publics. Elle vise à établir un climat de respect, de loyauté, fondé sur une politique de reconnaissance et de respect⁴⁷. Enfin, la charte ne demande donc pas de renoncer à l'unité de l'Etat même si elle s'oppose à un unitarisme uniformisateur qui n'admettrait qu'un seul modèle culturel. Elle est également opposée à l'idée selon laquelle les minorités linguistiques peuvent se replier sur leur culture particulière, dans la méconnaissance d'autres cultures et notamment de la culture nationale. Les langues régionales minoritaires sont, au contraire, conçues et valorisées comme un facteur d'ouverture et comme un gage de diversité culturelle. Ce document apparaît ainsi comme une composante d'une «troisième génération des droits de l'homme», consistant à rechercher l'épanouissement de chacun dans sa personnalité culturelle propre.

La charte constitue une illustration du projet culturel européen du Conseil de l'Europe. Elle est un élément d'une philosophie politique d'ensemble que le Conseil de l'Europe entend faire prévaloir, parallèlement à des orientations plus classiques de promotion de la démocratie, des droits de l'homme et du respect des minorités. Elle ne cherche pas une alternative par rapport aux autres instruments de protection élaborés par le Conseil de l'Europe mais les complète par l'idée de pluralisme culturel compatible avec les nécessités d'unité politique et sociale. Il s'agit de susciter une intégration d'une qualité supérieure, fondée non sur l'assimilation autoritaire mais sur la reconnaissance des différences et le respect de la diversité.

Le coût financier de mise en œuvre de la charte

Les objections élevées à l'encontre de la charte sont souvent fondées sur les coûts que peuvent représenter certains des engagements qu'elle comporte.

Il n'est pas douteux que la mise en application de la charte a un coût pour l'Etat qui la ratifie. Mais ce coût n'est pas nécessairement considérable. Il dépend beaucoup bien sûr de la situation des langues régionales avant la ratification. En outre, à certains égards, il s'agit davantage d'un coût psychologique lié à la remise en cause de certaines pratiques établies qu'un coût financier.

Ainsi, l'heure d'enseignement a un coût moyen qui n'est guère dépendant de la langue dans laquelle l'enseignement est donné ; de même, une heure de télévision ou une pièce de théâtre n'ont pas de coût significativement différent selon qu'elles sont produites dans la langue officielle ou une langue régionale ou minoritaire. La modification de textes législatifs ou réglementaires pour y supprimer des dispositions discriminatoires à l'égard des langues régionales ou minoritaires n'a, de son côté, qu'un coût assez réduit.

En revanche, le financement de services d'interprétation ou de traduction, et la mise à disposition de la même information (par exemple une documentation

administrative) dans deux ou plusieurs langues différentes peuvent comporter des coûts importants. La création de services spécialisés pour mettre en œuvre les mesures de promotion prévues par la charte et pour contrôler son application peut avoir un coût non négligeable au plan des frais de personnel et des frais administratifs.

Il faut aussi distinguer le coût de mise en place d'une politique des langues régionales de son coût de fonctionnement: le coût de la mise en œuvre de la charte sera plus important au début de son application, car des mesures de réorganisation et de modification des règles de fonctionnement de certains services seront rendues nécessaires. Mais lorsque cette réorganisation sera réalisée, les coûts seront de nouveau moins lourds.

Les évaluations suivantes peuvent être faites :

- ratification de la charte, évaluation de la situation et rapport d'exécution: l'Etat adhérent doit faire effectuer avant la ratification des études sur la situation des langues régionales ou minoritaires sur son territoire, sur les obstacles juridiques et administratifs défavorables à ces langues, sur les demandes formulées pour leurs locuteurs. Après la ratification, il doit mettre en œuvre de nouvelles règles, en informer les personnes intéressées, faire un rapport périodique d'exécution, répondre aux interrogations du comité d'experts. Ces divers travaux comportent des frais de personnel et des frais administratifs. Au niveau d'un Etat, il s'agit cependant de dépenses relativement modestes ;
- article 7: diverses dispositions de l'article 7 n'exigent que peu de dépenses (articles 7.1.a, 7.1.b, 7.1.c, 7.2, 7.3 et 7.4). Les actions de promotion prévues par les articles 7.1.b à 7.1.h dépendent beaucoup de l'intensité de la promotion. Pour l'enseignement, voir les discussions relatives à l'article 8 et pour l'usage dans la vie publique, voir les observations ci-après sur la mise en œuvre des articles 9 à 10 ;
- mise en œuvre de l'article 8: former et rémunérer des enseignants pratiquant la langue régionale ou minoritaire ne coûte pas plus cher que de former des enseignants pratiquant la langue officielle. Le coût supplémentaire est lié à la réorganisation du système de formation qui peut devenir plus complexe et comporter certains coûts structurels additionnels liés au fait que l'organisation d'un enseignement bilingue peut avoir un coût plus élevé que pour un enseignement monolingue. Dans certains cas, assez peu nombreux, il peut y avoir un dédoublement de certains services et un surenchérissement des moyens pédagogiques (livres, etc.) qui devront être disponibles dans plusieurs langues. Au total, les coûts supplémentaires seront sensibles surtout au stade de la réorganisation du service de l'enseignement, mais devraient être plutôt réduits après cette réorganisation ;
- mise en œuvre de l'article 9:
 - l'article 9.1 exigera assez souvent des travaux d'interprétation ou de traduction dans le cas sans doute assez fréquent où les justiciables et le

personnel de justice ne sont pas tous bilingues. De tels services peuvent être assez onéreux. Le coût est moins important si l'on se borne à permettre à une partie de s'exprimer à l'audience dans une langue régionale ou minoritaire, ou à présenter des documents écrits dans une telle langue. Dans ce cas, ce n'est pas l'ensemble de la procédure qui devra faire l'objet de traductions, mais seulement certains éléments de la procédure ;

- l'article 9.2 qui prévoit la validité d'actes juridiques rédigés en langue régionale ou minoritaire n'a, quant à lui, qu'un coût négligeable ;
- le coût de l'article 9.3 dépendra du nombre de textes traduits dans les langues régionales ou minoritaires. L'objectif de cette disposition n'est pas de réaliser une traduction systématique ni même substantielle de la législation ou de la réglementation d'un Etat, mais seulement de réaliser la traduction des textes qui intéressent particulièrement les utilisateurs de langues régionales ou minoritaires, c'est-à-dire, en règle générale, ceux qui sont relatifs à l'emploi de ces langues. De tels textes sont assez peu nombreux et leur traduction ne sera pas très onéreuse ;

– article 10 :

- une mise en œuvre de l'article 10 consistant à organiser le fonctionnement de certains services administratifs de manière entièrement bilingue peut être assez onéreuse au niveau des frais de traduction et de la duplication en plusieurs langues de nombreux documents. Mais l'article 10 peut faire l'objet d'une mise en œuvre qui reste substantielle, consistant principalement à recruter et à former des agents bilingues. Veiller à ce que les agents publics aient cette compétence linguistique supplémentaire ne sera pas d'un coût très important, une fois que le système de formation et de recrutement aura été réorganisé à cette fin. Une telle mesure sera en principe suffisante pour permettre aux locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire qui entrent en relation avec les services concernés de formuler une demande et d'obtenir une réponse dans cette langue ;
- les facilitations données à des agents publics connaissant une langue régionale ou minoritaire pour être affectés dans un territoire sur lequel cette langue est parlée (article 10.4.c) n'ont pas de coût particulier. Il en est de même pour le fait de ne pas s'opposer à l'emploi de patronymes dans une langue régionale ou minoritaire (article 10.5) ;
- la publication de textes officiels de formulaires ou de textes administratifs dans une langue régionale ou minoritaire (articles 10.1.b, 10.2.c et 10.2.d) comporte des coûts de traduction et de reproduction variables selon l'importance et le nombre de documents concernés. Si le personnel est bilingue et que la traduction ne suppose pas de recours à des services extérieurs ou spécialisés, le coût peut rester assez limité. Il s'agit donc davantage d'une contrainte organisationnelle que d'une charge particulièrement élevée ;

- l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans les débats des assemblées locales, cumulativement à l'emploi de la langue officielle, peut impliquer la mise en œuvre d'un système d'interprétation onéreuse (article 10.2.f). Si, en revanche, les personnes concernées ont une connaissance au moins passive des langues utilisées, un tel mécanisme n'est pas indispensable, car chacun s'exprime dans sa langue et se met en mesure de comprendre la langue de ses interlocuteurs. Enfin, l'affichage bilingue prévu par l'article 10.2.g représente un coût plutôt réduit (dans un premier temps, il faudra ajouter des plaques en langues régionales. Ultérieurement les plaques seront conçues de manière bilingue).

Notes

16. Comme indiqué plus haut (note 7), on peut comparer cette démarche à celle qui consiste en droit de l'environnement à protéger non les personnes ou les collectivités auxquelles appartiennent des biens environnementaux, mais à garantir ces biens eux-mêmes. Comme la diversité naturelle des espèces, des paysages, des semences mérite d'être protégée pour leur valeur intrinsèque, la diversité des langues et la valeur de chaque langue mérite reconnaissance. Bien sûr, cette approche n'est pas exclusive mais complémentaire d'autres approches qui se fondent sur les droits des personnes ou la protection des groupes. Mais elle a sa logique propre.

17. Il est vrai que le préambule de la charte constate que «le droit de pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée ou publique constitue un droit imprescriptible conformément aux principes contenus dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies et conformément à l'esprit de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du Conseil de l'Europe». Ce considérant ne présente cependant pas de caractère «constitutif». Voir ci-après les observations formulées au sujet du quatrième considérant du préambule de la charte (chapitre IV, p. 36) et aussi la note 45 au sujet de la manière dont la mention citée ci-dessus a été interprétée par le Conseil constitutionnel français.

18. La distinction entre droits individuels et droits collectifs est un sujet délicat qui ne peut être approfondi dans le présent cadre. La charte ne crée pas de droits collectifs dans le sens où elle définirait une collectivité (par exemple un groupe défini de locuteurs) à laquelle elle attribuerait des prérogatives juridiques spécifiques. Si l'on considérait en revanche que des droits culturels, tels que le soutien à la diversité linguistique ou des droits objectifs, tels que des obligations imposées à des autorités publiques, constituent des variantes de droits collectifs, la charte pourrait alors être regardée comme comportant de tels droits.

19. Ce point est traité plus en détail au point suivant de ce chapitre (nature juridique des engagements souscrits : p. 17 et s.).

20. Cette distinction entre création de droits pour certaines personnes ou création d'obligations juridiques pour des autorités peut paraître artificielle, mais elle correspond à des notions bien connues dans les systèmes de droit, notamment à la distinction entre droits subjectifs et droit objectif. Une norme institue un droit subjectif quand elle attribue une prérogative juridique à un sujet de droit déterminé. Celui-ci est alors fondé à se prévaloir de cette prérogative contre quiconque y porterait atteinte. Le droit objectif définit de manière abstraite une norme qui peut imposer un comportement à une autorité ou à une personne. La question de savoir qui peut se prévaloir de cette règle pour obtenir son respect par celui qui y est assujéti dépend des conditions de recours. Dans certains pays, un simple intérêt personnel et effectif permet de faire vérifier le respect de la règle de droit objectif. Dans d'autres, seuls peuvent invoquer cette règle ceux pour qui elle crée un droit subjectif, l'existence de ce dernier pouvant elle-même être interprétée de manière plus ou moins large. Dans le cas de la charte, ce document institue des règles de droit objectif.

21. La question de savoir dans quelle mesure ces engagements peuvent être invoqués par les ressortissants des Etats ayant ratifié la charte dépend des règles propres au droit de chaque Etat dès lors que l'objet de la charte n'est pas de fonder des prérogatives juridiques pour des individus ou des groupes.

22. Voir par exemple le rapport explicatif, paragraphe 11.

23. Une telle position pourrait être soutenue pour certaines dispositions des articles 9 et 10 si l'on accepte de considérer que la formule «les Parties s'engagent à [...]» n'exclue pas par elle-même un caractère auto-exécutoire des dispositions en cause.

24. On peut cependant considérer que les articles 4 et 5 ont un effet direct dans la mesure où ils posent des règles d'interprétation des efforts de la ratification de la charte.

25. S'agissant de la possibilité de production de documents en langue régionale ou minoritaire dans le cadre de procédures juridictionnelles, l'Allemagne a fait valoir que cette disposition de la charte était applicable par le seul effet de la loi de ratification (paragraphe 46 du rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Allemagne et réponse produite par l'Allemagne sur ce rapport). L'Allemagne cite à l'appui de sa position un jugement de la cour administrative d'appel de Dresde du 30 juillet 2001. Cependant, cet arrêt se borne à relever que la charte reste sans incidence sur un

litige relatif à une fermeture d'une école sorabe. Ce jugement ne prend d'aucune manière position sur l'applicabilité directe de certaines dispositions de la charte.

26. La mention de droits créés par la charte ne figure que dans l'article 6 : «les Parties s'engagent à ce que les autorités, organisations et personnes concernées soient informées des droits et devoirs établis par la présente charte».

27. Pour les engagements prévus à l'article 8.1.a.iv, 8.1.e.iii, 8.1.f.iii, 11.1, 12.1 et 13.2; toutes ces dispositions réservent le cas où les autorités publiques n'auraient pas de compétence dans les matières concernées. Dans ce cas, la charte ne fait pas obligation aux Etats concernés de modifier la législation interne pour modifier les compétences des autorités publiques en vue de mettre en œuvre plus complètement les engagements concernés.

28. De telles déclarations ont notamment été produites par la Slovaquie, la Croatie, le Danemark.

29. Voir ci-dessus note 3, et aussi l'étude de Robert Dunbar, «Commentary on the relations between the Framework Convention and the European Charter for Regional or Minority Languages», conférence organisée à l'occasion du 5^e anniversaire de l'entrée en vigueur de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (document disponible sur le site du Conseil de l'Europe: www.coe.int).

30. Voir par exemple les observations produites par l'Allemagne en réponse au rapport du comité d'experts sur ce pays.

31. Voir Albanese, 1999.

32. Voir les références figurant sous la note 3, ainsi que Klebes, 1997.

33. Selon le cas, égalité des chances ou égalité des résultats.

34. Voir l'avis de la Commission de Venise sur les dispositions de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires qui devraient être acceptées par tous les Etats contractants (doc. CDL-INF (1996) 03 f du 22 mars 1996).

35. Il faut relever cette différence «instrumentale» importante entre les deux instruments. La convention-cadre reste attachée au principe d'égalité comme levier de protection des personnes appartenant à des minorités. La charte renonce à l'idée d'égalité de régime entre les langues, même si elle affirme leur égalité en dignité et recourt à l'idée de promotion des langues régionales et minoritaires non pas sur la base du droit dont elles seraient investies mais sur le fondement du patrimoine culturel qu'elles représentent.

36. Voir Assemblée parlementaire, rapport sur les droits des minorités nationales, Doc. 7442, rapporteur: M. Bindig; Recommandation 1285 (1996); Thornberry et Martin Estebanez, 1994; et Kovacs, 1997.

37. Dans son rapport sur l'application de la charte en Hongrie, le comité se réfère à la définition des minorités par la loi hongroise de 1993 sur le droit des minorités pour préciser quelles sont les langues régionales ou minoritaires relevant de la partie II de la charte. Il faudrait cependant distinguer les deux notions. On peut être attaché à la promotion d'une langue minoritaire sans que l'on se considère membre d'une minorité; inversement, une minorité culturelle caractérisée notamment par une langue peut se désintéresser de cette dernière (comme c'est souvent le cas pour les langues des Roms ou pour le yiddisch). Bien sûr, dans de nombreux cas, il y a parallélisme entre les notions de langue minoritaire et de minorité linguistique.

38. Avis sur le projet de charte européenne des langues régionales ou minoritaires (9^e réunion, Venise, 22-23 novembre 1991, CDL (1991/020 f-rév.).

39. Par exemple, la proportion de locuteurs d'une langue minoritaire justifiant une mesure ne sera pas la même pour les deux instruments.

40. Pour certains, la charte est ambiguë: attribue-t-elle une fonction sociale complétée de moyens d'expression linguistiques aux langues régionales ou se borne-t-elle à une protection de type muséologique? Dans certains Etats, l'ambiguïté est réelle: il n'est pas question de rétablir les langues régionales comme des langues de communication à part entière, mais seulement d'en préserver les «ruines» comme on entretient de vieux châteaux-forts ou de belles églises devenues sans fonction. On a pu, dans le passé, imaginer que cette ambiguïté pouvait être utilisée pour gagner l'adhésion à la charte d'Etats réticents. Mais, si l'on examine l'ensemble de ses dispositions, la charte ne se prête pas à une telle interprétation: elle vise bien à donner une réelle vie sociale aux langues régionales et minoritaires et non pas seulement à en faire des objets de musée. En revanche, en admettant

un cadre plurilingue, la charte accepte la «mise en concurrence» de ces langues avec des langues plus répandues et plus «fortes». Sachant que cette concurrence risque d'être préjudiciable aux langues régionales et minoritaires, elle demande des actions volontaires de soutien en leur faveur aux autorités publiques.

41. Voir Commission européenne, 1996.

42. Voir Mira, 1985 : «une langue qui n'est pas le véhicule d'une culture nationale dans les conditions politiques et sociales contemporaines entre dans un processus d'extinction accélérée. Elle pouvait se maintenir passivement autrefois – avant la modernisation généralisée des sociétés européennes – mais maintenant cela ne se peut plus» (traduction du catalan).

43. Voir Oeter, 2003.

44. La charte n'a fait l'objet que de peu d'études juridiques. On peut signaler deux études : Clotet i Miro, 1994, 1995 ; voir aussi Kovacs, 1993, p. 411. On peut aussi consulter nos deux précédentes études : Woehrling, 1989 : cet article comporte en annexe le projet de charte tel qu'il avait été adopté par la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe en mars 1988 ; et Woehrling, 1992. Le Conseil de l'Europe a publié les contributions aux conférences qu'il a organisées sur la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires dans la collection «Langues régionales ou minoritaires» (n° 1 et 2) aux Editions du Conseil de l'Europe.

45. Le Conseil constitutionnel français a déclaré la charte non compatible avec la Constitution française : décision n° 99-412 DC du 14 juin 1999. Cette décision a fait l'objet de très nombreux commentaires juridiques généralement approuvateurs de la décision du Conseil constitutionnel : commentaire de Jean Eric Schoettl à l'AJDA, 1999 (n° 7/8), pp. 573-579 ; note de Roland Debbasch, JCP 1999 II 10198 ; voir aussi Jean Manuel Larralde, 1999, pp. 598-603 ; Verpeaux, RFOC, 1999, n° 39 ; Fraisseix, 2001 ; Mélin-Soucramanien, 1999 ; Frangi, 2000. Pour une approche plus philosophique et moins hostile, voir Renaut, 2000. Le Conseil de l'Europe a consacré un colloque au cas français : voir Conseil de l'Europe, 2003. Un autre colloque a été tenu à Rennes les 7 et 8 décembre 2000 sur le même sujet : voir Le Pourhiet, Langue(s) et Constitution(s), Actes du colloque, Economica/Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2004.

46. Comme illustration d'une opposition nationaliste-jacobine à la charte européenne, voir Andrau, 1999.

47. Pour une présentation favorable à la charte du débat en France sur le pluralisme culturel, voir Bruno, Giordan et Lafont, 1999, ou Henri Giordan et Tangi Louarn (dir.), Les langues régionales ou minoritaires dans la République, IEO Editions, Brest, 2003.

IV. PRÉAMBULE

Introduction: valeur juridique du préambule

Le préambule constitue l'équivalent d'un exposé des motifs de la charte. Il en présente l'objet et le but.

Selon une interprétation classique en droit international, il n'a pas de force juridique obligatoire. Il constitue toutefois un élément d'interprétation du traité⁴⁸.

Premier alinéa

«Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires de la présente charte»

Ce premier alinéa invite à poser la question de la nature juridique de la charte.

Section 1. La charte est un acte du Conseil de l'Europe

La charte a été adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 25 juin 1992 lors de sa 478^e réunion. Par cette adoption, l'organisation internationale que constitue le Conseil de l'Europe a exprimé son adhésion aux principes et aux valeurs qui figurent dans la charte.

A. La décision du Comité des Ministres

Le Comité des Ministres intervient en vertu de l'article 15 du statut du Conseil de l'Europe au terme duquel «le Comité des Ministres examine sur recommandations de l'Assemblée consultative ou de sa propre initiative les mesures propres à réaliser le but du Conseil de l'Europe, y compris la conclusion de conventions et d'accords [...]. Ses conclusions sont communiquées par le Secrétaire Général aux membres. Dans sa résolution statutaire adoptée en mai 1951, il est précisé :

«les conclusions du Comité [peuvent], dans les cas appropriés, revêtir la forme d'une convention ou d'un accord. Dans ce cas, les dispositions suivantes seront appliquées :

- i. La convention où l'accord sera soumis pour ratification par le Secrétaire Général à tous les membres ;
- ii. Chacun des membres s'engage à soumettre dans un délai d'un an après la communication ou dans les cas d'impossibilité en raison de circonstances exceptionnelles, de dix-huit mois, la question de la ratification de la convention ou de l'accord à l'autorité ou aux autorités compétentes de son pays [...].».

Les conclusions du Comité des Ministres relatives à une convention ou à un accord sont adoptées à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger (article 20 du Statut).

B. Le rôle du Conseil de l'Europe à l'égard de la charte⁴⁹

Si la résolution d'adoption de la charte par le Comité des Ministres n'a pas d'effet juridique à l'égard des Etats membres, elle signifie à l'égard du Conseil de l'Europe comme organisation internationale que les différents organes du Conseil de l'Europe sont habilités à intervenir dans la mise en œuvre de la charte :

- le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe est le dépositaire de la convention internationale que constitue la charte et des différents instruments de signature et de ratification, d'acceptation ou d'approbation, ainsi que des notifications des Etats membres tels que prévus aux articles 3, 18, 23 et 41. Il reçoit aussi les notifications de dénonciation de la charte (article 22). Enfin, il informe les Etats membres du Conseil de l'Europe de l'état des signatures et ratifications (article 23);
- le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe est chargé de recevoir les rapports périodiques prévus par l'article 16 et d'organiser les travaux du comité d'experts constitué conformément aux articles 16 et 17. Il assure le secrétariat de ce comité (articles 17, paragraphe 3). Le Secrétaire Général est aussi chargé de faire un rapport biennal sur l'application de la charte à l'intention de l'Assemblée parlementaire (article 16, paragraphe 5⁵⁰). Il s'agit là d'une mission dont il convient de souligner l'importance et l'originalité : la charte est la seule convention du Conseil de l'Europe qui attribue au Secrétaire Général un tel rôle de faire un rapport régulier à l'Assemblée parlementaire⁵¹;
- l'administration du Conseil d'Europe, sous la direction du Secrétaire Général, veille à la promotion de la charte. Est plus particulièrement chargée de cette mission la Direction générale des affaires juridiques (Direction de la coopération pour la démocratie locale et régionale⁵²) au sein de laquelle a été créé un secrétariat de la charte, lequel organise la promotion de cette convention⁵³ et assiste le comité d'experts chargé du suivi de son exécution ;
- le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe est appelé à désigner les membres du comité d'experts, à examiner les rapports de ce comité (article 16, paragraphes 3 et 4) et à formuler des recommandations à l'intention des Etats Parties ;
- l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe est appelée occasionnellement à débattre de l'application de la charte.

Section 2. Les Etats membres du Conseil de l'Europe signataires de la charte

Le premier alinéa du préambule fait référence non pas aux Etats ayant ratifié la charte, mais à ceux qui en sont signataires.

En vertu de l'article 19, la charte n'entre en vigueur à l'égard d'un Etat qu'après la ratification, l'approbation ou l'acceptation selon les modalités indiquées à l'article 18⁵⁴.

Pendant, la charte existe juridiquement dès sa signature. De plus, du fait de leur seule signature, les Etats conviennent d'adhérer au contenu de la charte. Il s'agit d'un engagement réel, mais de nature politique.

En outre, selon les principes généraux du droit international, la signature représente néanmoins une certaine forme de reconnaissance de la valeur de la convention internationale⁵⁵ en cause et de la volonté de l'Etat de continuer la procédure⁵⁶. Comme le relève la Cour internationale de justice⁵⁷, la signature constitue une première étape dans la participation à la convention et l'intention des Parties à s'engager. Un Etat qui a signé un traité doit en principe s'abstenir d'actes ou de comportements qui auraient pour effet d'anéantir l'objet et le but du traité. Cette idée, tirée du principe général de bonne foi, est reprise à l'article 18 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

Deuxième et troisième alinéas

«Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres, notamment afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun;»

Considérant que la protection des langues régionales ou minoritaires historiques de l'Europe, dont certaines risquent, au fil du temps, de disparaître, contribue à maintenir et à développer les traditions et la richesse culturelles de l'Europe;»

Ces alinéas indiquent les raisons pour lesquelles le Conseil de l'Europe s'intéresse aux langues régionales ou minoritaires. En même temps, ils éclairent clairement l'approche adoptée par la charte.

L'un des buts essentiels du Conseil de l'Europe est de servir les idéaux et principes qui constituent le patrimoine commun des Etats européens.

Parmi ces idéaux figure la volonté de maintenir et de développer les traditions et la richesse culturelles de l'Europe.

Les langues régionales ou minoritaires historiques de l'Europe font partie de ces traditions et de ce patrimoine culturel de l'Europe.

Or, ces langues sont menacées et leur protection entre donc dans les buts du Conseil de l'Europe. Tel est le raisonnement qui figure dans ces deux alinéas et qu'il convient de commenter.

Section 1. Les langues régionales ou minoritaires, patrimoine culturel européen

La diversité culturelle de l'Europe constitue une particularité à laquelle le Conseil de l'Europe se montre, depuis l'origine de son action, très attaché. Cette diversité s'exprime en particulier dans la multiplicité des langues européennes

qui, selon un consensus général, doit être sauvegardée malgré l'unification croissante du continent. La diversité des langues européenne constitue ainsi un élément fondamental du patrimoine culturel européen. Celui-ci serait modifié dans sa substance si un nombre de ces langues étaient condamnées à la disparition ou à l'étiollement⁵⁸. Le développement d'une politique culturelle commune doit donc intégrer la sauvegarde de cette diversité. Mais cela ne saurait se faire en ne s'intéressant qu'à l'avenir des langues officielles. Un concept de politique culturelle européenne axé sur la diversité linguistique doit prendre en compte l'ensemble de cette diversité et inclure les langues régionales ou minoritaires. S'il existe des différences politiques ou juridiques entre les langues «nationales» et les langues régionales ou minoritaires, il n'y a pas, en revanche, de différence du point de vue patrimonial. Ces langues font toutes partie du patrimoine culturel européen et leur disparition appauvrirait ce patrimoine dans son ensemble. La sauvegarde des langues régionales ou minoritaires n'est donc pas simplement l'affaire des locuteurs de ces langues : elle concerne tous les citoyens européens dont elles constituent le patrimoine commun.

Section 2. Les menaces qui pèsent sur les langues régionales ou minoritaires

La réalité de cette menace n'est sérieusement discutée par personne. En dehors de quelques cas particuliers, même si l'analyse des situations fait l'objet d'appréciations variables, on constate un phénomène général d'érosion des langues régionales ou minoritaires qui ne sont pas fortement soutenues par les Etats dans lesquels elles existent⁵⁹. Le phénomène d'affaiblissement et de disparition des langues est mondial⁶⁰. En Europe, il a longtemps été dû aux politiques assimilationnistes des Etats et aux discriminations infligées aux minorités linguistiques. Aujourd'hui, la menace résulte principalement du processus d'uniformisation culturelle qui accompagne la globalisation et qui touche plus particulièrement des langues déjà affaiblies sans statut juridique protecteur et sans institutions publiques de reproduction (écoles, médias).

Quatrième alinéa

«Considérant que le droit de pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et publique constitue un droit imprescriptible, conformément aux principes contenus dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies, et conformément à l'esprit de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du Conseil de l'Europe;»

La pratique d'une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et publique constitue un droit imprescriptible. Cette affirmation exprimée avec force complète les alinéas précédents qui mettaient l'accent sur la valeur culturelle objective des langues régionales et non sur les positions juridiques subjectives de leurs locuteurs. Alors que le corps du texte de la charte développera essentiellement la préoccupation de protéger les langues en tant que patrimoine culturel et en imposant des obligations positives aux Etats, le préambule a voulu

cependant rappeler que la pratique individuelle et collective d'une langue régionale ou minoritaire est aussi une question de droits personnels des locuteurs, bien que ce dernier aspect ne soit guère repris dans le dispositif même de la charte.

En effet, comme cela a déjà été exposé⁶¹, la charte n'organise pas un système de droits propres des locuteurs de langues régionales ou minoritaires, et cet alinéa n'a lui non plus pas pour but de constituer un droit nouveau. Mais il rappelle que ce droit existe d'ores et déjà. Il s'agit donc d'un rappel destiné à compléter la présentation du contexte des langues régionales ou minoritaires : l'importance de ces langues s'exprime non seulement dans le fait qu'elles constituent un élément du patrimoine européen, mais aussi dans le constat qu'elles correspondent à des droits subjectifs. Le raisonnement de la charte est en effet que le droit des locuteurs est déjà reconnu, mais qu'il ne suffit pas pour sauver les langues régionales.

Cependant, la formulation de cet alinéa a suscité des interrogations. Cet alinéa se borne à présenter une interprétation du contexte juridique et politique dans lequel la charte vient s'intégrer et n'a pas pour objet de constituer par lui-même le droit invoqué⁶². On a cependant pu contester cela en disant que le droit de pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et publique est effectivement reconnu, notamment dans le cadre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales⁶³.

Pour établir l'existence de ce droit, la charte se réfère à deux documents internationaux, largement acceptés par l'ensemble des pays européens : le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), adopté dans le cadre des Nations Unies, et la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH), adoptée dans le cadre du Conseil de l'Europe.

Section 1. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Il convient de rappeler que, s'agissant de droits linguistiques, l'article 27 du pacte comporte principalement les dispositions suivantes :

« Dans les Etats où il existe des minorités [...] linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, [...] ou d'employer leur propre langue⁶⁴. »

Comme le souligne le Comité des droits de l'homme, créé par le pacte⁶⁵, cet article consacre un droit qui est conféré à des individus appartenant à des groupes minoritaires, distinct des autres droits dont ils peuvent jouir en vertu du pacte (notamment du droit à l'égalité prévu par les articles 24 et 26, du droit à la liberté d'expression prévue à l'article 19 et du droit à un interprète prévu par l'article 14). Les personnes que l'on entend protéger par cette disposition appartiennent à un groupe ayant en commun une langue. L'existence d'un tel groupe doit être établie à l'aide de critères concrets et objectifs (et non à partir de

définitions abstraites visant à nier l'existence de tels groupes). Les droits consacrés par cet article sont des droits individuels, mais leur respect dépend de la sauvegarde de l'existence du groupe. L'exercice de ces droits peut exiger des prestations positives de protection. Le droit des personnes appartenant à une minorité linguistique d'employer leur propre langue entre elles concerne les situations privées ou publiques. Cette formulation n'implique cependant pas un droit général d'utiliser la langue minoritaire dans les relations avec les autorités publiques. Il s'agit d'un droit d'utiliser la langue minoritaire en commun, donc entre les personnes du groupe. Concernant l'utilisation de leur langue avec les autorités publiques, l'article 27 ne fonde pas en lui-même de règle directe instituant un tel droit. Il est au contraire admis que ni cet article ni celui relatif à la liberté d'expression n'impliquent le droit d'utiliser la langue de son choix dans les communications des individus avec les instances étatiques. Ainsi, dans l'affaire *Ballantyne*⁶⁶, le comité a indiqué que «s'il est légitime qu'un Etat choisisse une ou plusieurs langues officielles, il ne l'est pas qu'il supprime, en dehors de la vie publique, la liberté de s'exprimer dans la langue de son choix» (article 27, paragraphe 11.4), ce qui implique que l'Etat n'est pas obligé de reconnaître un statut officiel aux langues des minorités ni, ce qui reviendrait au même, de permettre leur utilisation dans les rapports des particuliers avec les instances étatiques. En effet, si l'Etat doit rester neutre en matière religieuse, il ne saurait pratiquer une telle neutralité en matière linguistique, puisqu'il doit forcément s'exprimer dans une ou plusieurs langues, qui occuperont dès lors une position privilégiée.

Section 2. La Convention européenne des Droits de l'Homme

La Convention européenne des Droits de l'Homme, quant à elle, ne comporte pas de dispositions qui traitent précisément de droits linguistiques, mais il résulte de son article 14 que les droits qu'elle garantit ne peuvent faire l'objet d'une discrimination fondée sur la langue : «la jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur [...] la langue [...]».

Parmi les droits et libertés reconnus par cette Convention pouvant avoir une incidence linguistique, il convient d'évoquer aussi la liberté d'expression (article 10), le droit au respect de la vie familiale (article 8), le droit à un procès équitable (article 6) et le droit à l'éducation (protocole additionnel n° 1).

Les organes d'application de la Convention européenne des Droits de l'Homme ont refusé, dans un certain nombre d'affaires, de faire découler de la liberté d'expression garantie par l'article 10 de la Convention un droit quelconque de l'individu à utiliser sa langue maternelle dans les rapports avec l'administration publique.

C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles le Conseil de l'Europe a par la suite adopté des instruments destinés à garantir des protections minoritaires

spéciales, comme la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

Cependant, si l'Etat peut, en matière d'usage officiel, établir des distinctions entre les langues auxquelles il reconnaît un caractère officiel et les autres, ces distinctions doivent néanmoins rester rationnelles et être fondées sur des critères objectifs.

Les dispositions rappelées ci-dessus ne créent pas elles-mêmes «un droit imprescriptible» de pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie publique.

Mais la charte ne comporte-t-elle pas une telle affirmation. Ce qu'elle dit, c'est qu'un tel droit est conforme aux principes du pacte international et à l'esprit de la Convention européenne.

Cinquième alinéa

«Prenant en compte le travail réalisé dans le cadre de la CSCE, et en particulier l'Acte final d'Helsinki de 1975 et le document de la réunion de Copenhague de 1990;»

Cet alinéa insiste sur la vocation des objectifs de la charte de s'appliquer dans toute l'Europe, aussi bien dans sa partie orientale que occidentale.

Sa rédaction est marquée historiquement. Au moment de sa rédaction, le mur de Berlin n'était pas encore tombé et, si son adoption finale est postérieure à cet événement, ce tournant n'avait pas encore révélé toutes ces implications. A ce moment, c'étaient des efforts réalisés dans le cadre de la CSCE qui représentaient de manière significative l'aspiration de rapprochement des pays d'Europe de l'Est et de l'Ouest, afin de les unir dans un cadre commun de principes et de valeurs.

Ce cadre commun a été esquissé dans l'Acte final d'Helsinki de 1975 et dans le document de la réunion de Copenhague de 1990.

Section 1. L'acte final d'Helsinki⁶⁷

Ce texte aborde la question des langues dans la partie dénommée «Coopération dans les cinq domaines humanitaires et autres», dans le point 3, «Coopération et échanges dans le domaine de la culture», où des références sont faites à la diversité culturelle et au rôle des langues. S'agissant des minorités nationales et cultures régionales, la mention suivante est faite :

«Minorités nationales ou cultures régionales. Les Etats participants, reconnaissant la contribution que les minorités nationales ou cultures régionales peuvent apporter à la coopération entre eux dans différents domaines de la culture, se proposent, lorsqu'existent sur leur territoire de telles minorités ou cultures, et en tenant compte des intérêts légitimes de leurs membres, de faciliter cette contribution.»

Section 2. Le document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, 15-29 juin 1990⁶⁸

Ce document aborde la question des minorités nationales dans sa partie IV (paragraphe 30 et suivants). Les paragraphes 32 à 35 exposent ceci :

«32. Les personnes appartenant à des minorités nationales ont le droit d'exprimer, de préserver et de développer en toute liberté leur identité [...] linguistique [...] et de maintenir et de développer leur culture sous toutes ses formes, à l'abri de toutes tentatives d'assimilation contre leur volonté. En particulier, elles ont le droit :

- d'utiliser librement leur langue maternelle tant en privé qu'en public ;
- de créer et de maintenir leurs propres institutions, organisations ou associations éducatives, culturelles [...] qui peuvent solliciter des contributions financières bénévoles et autres contributions, y compris une aide publique, conformément à la législation nationale ; [...]
- de dispenser un enseignement religieux dans leur langue maternelle ;
- d'établir et de maintenir des contacts sans entraves entre elles dans leur pays ; ainsi que des contacts au-delà des frontières avec des citoyens d'autres Etats qui ont en commun [...] un patrimoine culturel [...]
- de diffuser et d'échanger des informations dans leur langue maternelle et d'avoir accès à ces informations ;
- de créer et de maintenir des associations dans leur pays et de participer aux activités d'organisations non gouvernementales internationales.

[...] 33. Les Etats participants protégeront l'identité [...] linguistique [...] des minorités nationales sur leur territoire et créeront des conditions propres à promouvoir cette identité. Ils prendront les mesures nécessaires à cet effet après avoir procédé à des consultations appropriées et notamment s'être mis en rapport avec les organisations ou associations de ces minorités [...].

34. Les Etats participants s'efforceront de garantir que les personnes appartenant à des minorités nationales, indépendamment de la nécessité d'apprendre la ou les langues officielles de l'Etat concerné, auront la possibilité d'apprendre leur langue maternelle ou de recevoir un enseignement dans cette langue, ainsi que, si c'est possible et nécessaire, de l'utiliser dans leurs rapports avec les pouvoirs publics, conformément à la législation nationale en vigueur.

Dans l'enseignement de l'histoire et de la culture dans les établissements éducatifs, ils tiendront également compte de l'histoire et de la culture des minorités nationales.

35. Les Etats participants respecteront le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de participer effectivement aux affaires publiques, notamment aux affaires concernant la protection et la promotion de l'identité de telles minorités.

Les Etats participants prennent note des efforts entrepris pour créer et favoriser des conditions permettant de promouvoir l'identité [...] linguistique [...] de certaines minorités nationales en mettant en place, comme l'un des moyens de réaliser ces objectifs, des administrations locales ou autonomes appropriées, correspondant à la situation historique et territoriale spécifique de ces minorités, conformément à la politique de l'Etat concerné.»

Sixième alinéa

«Soulignant la valeur de l’interculturel et du plurilinguisme, et considérant que la protection et l’encouragement des langues régionales ou minoritaires ne devraient pas se faire au détriment des langues officielles et de la nécessité de les apprendre;»

L’orientation fixée dans cet alinéa constitue un aspect fondamental de la charte. Celle-ci ne place pas les langues régionales dans une ligne d’affirmation d’une exclusivité linguistique, mais dans un contexte d’interculturalité et de plurilinguisme.

Pour la charte, les langues régionales et minoritaires ne doivent pas s’affirmer contre les langues officielles, comme une exclusive pour des locuteurs que l’on conçoit fondamentalement comme monolingues.

Si le concept d’interculturalité est mentionné formellement dans le préambule de la charte, la notion se reflète aussi dans certains des objectifs et principes de la partie II :

- dans son paragraphe 3, l’article 7 demande aux Etats de promouvoir la compréhension mutuelle entre tous les groupes linguistiques du pays ;
- dans le paragraphe 1, alinéa *d*, de l’article 7, la charte invite au maintien et au développement de relations entre les groupes de l’Etat pratiquant des langues différentes. Dans cet esprit, la charte insiste sur la possibilité d’apprendre les langues régionales ou minoritaires pour les personnes dont la langue maternelle est la langue majoritaire. Inversement, les locuteurs des langues minoritaires sont invités à connaître la langue majoritaire.

La démarche interculturelle est fondée sur une reconnaissance réciproque des différentes expressions culturelles. Elle implique une stabilité suffisante dans sa propre identité pour être en mesure de prendre en considération de manière positive des identités culturelles différentes. L’objectif de l’éducation interculturelle est de rendre les différences culturelles intelligibles et d’enrichir l’identité culturelle propre par un rapport d’échange sans dévalorisation d’identités culturelles différentes⁶⁹.

La charte affirme également de manière très claire que la promotion des langues régionales ne doit pas se faire au détriment de la connaissance des langues officielles. Elle fait état explicitement de la nécessité de les apprendre. Dans les dispositions de la charte, cette préoccupation de ne pas remettre en cause la position des langues officielles est permanente⁷⁰.

Septième alinéa

«Conscients du fait que la protection et la promotion des langues régionales ou minoritaires dans les différents pays et régions d’Europe représentent une contribution importante à la construction d’une Europe fondée sur les principes de la démocratie et de la diversité culturelle, dans le cadre de la souveraineté nationale et de l’intégrité territoriale;»

Cet alinéa reprend plusieurs des idées déjà exprimées dans les alinéas précédents, tout en insistant sur le fait que la promotion des langues régionales ou

minoritaires est non seulement induite par ces idées ou valeurs mais aussi qu'elle constitue une contribution à ces idées et valeurs. La promotion des langues régionales ou minoritaires ne doit pas seulement être considérée comme une charge qui pèse sur l'Europe en raison de son héritage historique. Elle est aussi un outil pour la construction de l'Europe si celle-ci veut être effectivement fondée sur les principes de la démocratie et de la diversité culturelle.

Les notions de souveraineté nationale et d'intégrité territoriale n'avaient pas encore été évoquées précédemment dans le préambule. On sait que, dans un certain nombre de pays, la préoccupation de préserver cette souveraineté et cette intégrité constitue une importante raison avancée pour s'opposer à la prise en considération des langues régionales ou minoritaires. Cet alinéa insiste sur la conviction que la prise en compte des langues régionales ou minoritaires, loin de menacer l'intégrité de l'Etat national, peut constituer un moyen de la renforcer parce que cette prise en compte élimine des motifs de contester les cadres étatiques existants et offre une alternative à leur remise en cause pour des raisons linguistiques. Cette conviction a animé tous les efforts d'apaisements de conflits régionaux récents en Europe résultant de l'existence de plusieurs langues et cultures au sein d'un même Etat. Dans leur très grande majorité, les locuteurs de langues régionales ou minoritaires ne cherchent pas à constituer autour de cette langue une structure étatique autonome mais attendent de l'Etat dont ils sont les citoyens que celui-ci manifeste à l'égard de leur langue et de leur culture les mêmes égards que ceux dont jouissent les autres citoyens. L'appel à une modification de la structure étatique est le plus souvent le résultat du refus de l'Etat de répondre à cette attente. La loyauté des locuteurs de langues régionales ou minoritaires à l'égard de l'Etat dont ils font partie sera d'autant plus grande que cet Etat se montrera généreux à l'égard des langues régionales ou minoritaires.

Notes

48. Cour internationale de justice (CIJ), interprétation de l'Acte d'Algégiras, Recueil 1952, p. 196 ; affaire du Sud-Ouest africain, Recueil 1962, p. 330.
49. Voir Krüger, 2002.
50. Pour plus de détails, voir les observations sur les articles 16 et 17, p. 263 et s.
51. Dans le cas de la Charte sociale du Conseil de l'Europe, les conclusions du Comité européen des droits sociaux (CEDS) sont transmises à l'Assemblée parlementaire. Mais ce mécanisme ne donne pas le même rôle au Secrétaire Général. De plus, depuis quelques années, l'Assemblée s'est en fait retirée de ce mécanisme de contrôle de la Charte sociale.
52. Il est utile de noter que le plan stratégique pour l'organisation du Conseil de l'Europe adopté à la session des 6 et 7 mai 1999 à Budapest (document CD (99) 64 annexe) a retenu parmi les principaux objectifs du Conseil la promotion d'une identité culturelle européenne, tout en tenant compte de la diversité culturelle de l'Europe et en citant le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires parmi les instruments à disposition pour atteindre ces objectifs.
53. Au sujet de ce secrétariat, voir le site Internet consacré à la charte : www.coe.int/minlang
54. Voir ci-après les observations sous cet article, p. 277 et s.
55. CIJ, Recueil 1969, p. 198.
56. Reuter, Armand Colin, 1972.
57. CIJ, Recueil 1951, p. 28.
58. Voir Skutnabb-Kangaz, 2002.
59. De nombreuses études ont été effectuées sur les situations des langues régionales ou minoritaires. On citera parmi d'autres l'Institut de l'encyclopédie italienne, 1986, et Gärter, 2001. Une autre source intéressante est le livre rouge de l'Unesco sur les langues menacées : www.helsinki.fi/~tasalmin/europe_index.html ou www.tooyoo.l.u-tokyo.ac.jp/Redbook/index.html
60. Voir Krauss, 1992, et Commission européenne, 1996.
61. Voir ci-dessus, chapitre III, p. 17 et s., «La nature juridique des engagements souscrits».
62. Néanmoins, cette disposition du préambule a été invoquée par le Conseil constitutionnel français pour retenir une incompatibilité de la charte avec la Constitution française au motif que celle-ci s'opposerait à la reconnaissance d'un droit de pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie publique, laquelle inclut les rapports avec les autorités publiques, qui doivent exclusivement intervenir en langue française (voir ci-dessus, note 45).
63. Voir Carcassonne, 1998. A juste titre, M. Carcassonne dit que le préambule de la charte n'a pas de valeur normative et se borne à une constatation.
64. On trouvera le pacte sur le site du Haut-Commissariat aux droits de l'homme : www.vnhchr.ch/french/html/menu3/bla-ccpr-fr.htm
65. CC PR, Observation générale 23 du 8 avril 1994 ; voir le site [www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf\(symbol\)CC PR + Observation+générale+23Fr](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf(symbol)CC PR + Observation+générale+23Fr) Open Document
66. *Ballantyne, Davidson et McIntyre c. Canada*, communications 359/1989 et 385/1989, 31 décembre 1993 ; Rapport du Comité des droits de l'homme, Doc. Off. A.G. 48^e session, supp. n° 40, pp. 337-356, Doc. N.U. A/48/40 (1993).
67. Texte disponible sous : www.OSCE.org/docs/French/1990-1999/summits/helfafr.htm
68. www.USCE.org/docs/French/1990/hd/cope90f-pdf
69. L'apprentissage interculturel prend place quand une personne qui est en contact avec une culture différente cherche à comprendre le système de valeurs de cette dernière et est capable d'utiliser cette information dans son propre système de valeurs. L'apprentissage interculturel permet de mieux apprécier les démarches culturelles différentes mais aussi de comprendre davantage sa propre démarche culturelle.
70. Voir notamment l'article 8.1 (début) : «sans préjudice de l'enseignement de la (des) langues(s) officielle(s)». Si des mentions similaires ne se retrouvent pas dans les articles suivants, le principe de la non-remise en cause du statut des langues officielles est cependant applicable pour tous les articles de la charte.

V. PARTIE I – DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article 1 – Définitions

«Au sens de la présente charte :

a. par l'expression "langues régionales ou minoritaires", on entend les langues :

i. pratiquées traditionnellement sur un territoire d'un Etat par des ressortissants de cet Etat qui constituent un groupe numériquement inférieur au reste de la population de l'Etat ; et

ii. différentes de la (des) langue(s) officielle(s) de cet Etat ;

elle n'inclut ni les dialectes de la (des) langue(s) officielle(s) de l'Etat ni les langues des migrants ;

b. par "territoire dans lequel une langue régionale ou minoritaire est pratiquée", on entend l'aire géographique dans laquelle cette langue est le mode d'expression d'un nombre de personnes justifiant l'adoption des différentes mesures de protection et de promotion prévue par la présente charte ;

c. par "langues dépourvues de territoire", on entend les langues pratiquées par des ressortissants de l'Etat qui sont différentes de la (des) langue(s) pratiquée(s) par le reste de la population de l'Etat, mais qui, bien que traditionnellement pratiquées sur le territoire de l'Etat, ne peuvent pas être rattachées à une aire géographique particulière de celui-ci.»

Section 1. Objectif de l'article 1: définition du champ d'application de la charte et non-définition des langues régionales ou minoritaires

A. Définition du champ d'application de la charte

L'article 1 ne donne pas une définition générale des langues régionales ou minoritaires mais vise seulement à préciser quelles sont les langues qui doivent bénéficier de la partie II de la charte (article 2). L'article 1 définit aussi les limites du champ d'application théorique de la partie III (sauf que les Etats adhérents peuvent aussi déclarer appliquer cette partie aux langues qu'ils désignent comme langues officielles moins répandues).

En conséquence, la définition des langues régionales ou minoritaires donnée par cet article est fonctionnelle et non pas substantielle: il ne s'agit pas de donner une définition linguistique de ce que sont, de façon générale ou abstraite, les langues régionales ou minoritaires, mais principalement d'indiquer :

- quel est le champ d'application de la partie II ;
- quelles sont les langues susceptibles d'être désignées au titre de la partie III⁷¹.

Rien interdit à un Etat de décider d'appliquer les mêmes dispositions que celles qui sont prévues par la charte à des langues qui ne correspondent pas à la définition des langues régionales ou minoritaires donnée par la charte. Cependant,

dans ce cas, le fondement de la protection donnée ne sera plus la charte, c'est-à-dire un engagement de droit international, mais le droit interne conformément à ce qui est prévu par l'article 4 de la charte.

B. Absence de définition des langues régionales ou minoritaires

1. Concept de langue régionale ou minoritaire sous-jacent à la charte

La charte ne donne pas de définition de la langue. Une telle définition, qui relèverait de la socio-linguistique⁷², n'aurait d'ailleurs pas qu'une utilité limitée pour la mise en œuvre de la charte.

Le concept de langue telle qu'il est utilisé par la charte s'articule essentiellement autour de la fonction culturelle de la langue. Celle-ci n'est pas définie de manière subjective, en liaison avec l'affirmation d'un droit individuel, celui de «parler sa propre langue». Une telle approche subjective conduirait d'ailleurs à une définition de la langue propre à chaque sujet. La charte ne recourt pas non plus à une définition politico-sociale ou ethnique, en caractérisant la langue comme le véhicule d'un groupe social ou ethnique déterminé. Pour cette raison, la charte ne se réfère pas à (ni définit) des «minorités linguistiques» qui disposeraient de droits collectifs relatifs à l'usage de leurs langues. De manière très pragmatique, la charte se borne à définir son champ d'application, celui des langues régionales ou minoritaires, en distinguant celles-ci des langues officielles, d'une part, d'expressions linguistiques qui n'ont pas le caractère de langues régionales ou minoritaires, d'autre part, et en écartant les simples variantes d'une même langue.

2. Terminologie utilisée

Plusieurs formulations s'offraient aux rédacteurs de la charte. Le concept de langues minoritaires est ancien. Celui de langues régionales s'est développé dans la seconde moitié du XX^e siècle⁷³, notamment en relation avec le développement du mouvement régional dans divers pays d'Europe de l'Ouest, la langue régionale étant l'un des éléments d'identification et l'une des revendications des régions en voie d'affirmation de leur spécificité.

Dès 1978, la déclaration de Bordeaux utilisait les termes de «langues et cultures minoritaires et régionales⁷⁴». Cependant, la recommandation de 1981⁷⁵ de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (rapport Pellicier) se référait encore aux «langues minoritaires et dialectes en Europe». A la même date, le Parlement européen adoptait une résolution sur une charte communautaire des langues et cultures régionales⁷⁶. Le Parlement européen a aussi utilisé les expressions «langues et cultures des minorités régionales et ethniques⁷⁷» ou «minorités linguistiques et culturelles⁷⁸».

Par la suite, dans le souci de trouver une formulation plus neutre et plus générale, on a développé le concept de «langues moins répandues⁷⁹» qui correspond

cependant aux mêmes situations que celles décrites par le terme de langues régionales ou minoritaires.

Les rédacteurs de la charte ont finalement retenu la formule «langues régionales ou minoritaires» qui, si elle peut faire l'objet de critiques techniques, présente l'avantage d'être concrète et facilement compréhensible. Les deux objectifs «régional et minoritaire» ont une intention descriptive de situations de fait et n'entendent pas constituer de catégories juridiques précises. Ils expriment que les langues visées par la charte sont des langues locales, quoique d'un rayonnement géographique très variable (allant de petits territoires à des espaces relativement vastes), et/ou parlées par des groupes numériquement plus faibles que le reste de la population. Selon le rapport explicatif⁸⁰, les langues régionales sont des «langues parlées dans une partie limitée du territoire d'un Etat dans lesquelles elles peuvent d'ailleurs être parlées par la majorité des citoyens». En revanche, les langues minoritaires sont des langues parlées des personnes qui ne sont pas concentrées sur une partie déterminée d'un territoire ou des langues qui bien que concentrées dans un territoire déterminé y sont parlées par une minorité de la population de ce territoire. Ainsi donc, l'objectif «minoritaire» renvoie à plusieurs situations :

- cas d'une langue «absolument» minoritaire, c'est-à-dire que, dans aucun territoire, cette langue n'est parlée par la majorité de la population ;
- cas d'une langue «relativement» minoritaire, c'est-à-dire qu'elle est minoritaire dans l'Etat adhérent à la charte, mais majoritaire dans certains territoires de cet Etat. Dans ce dernier cas, le terme de langue régionale est approprié.

Beaucoup de langues sont à la fois régionales ou minoritaires dans la mesure où elles sont principalement parlées dans certaines régions avec lesquelles on les identifie, mais, même dans ces régions, elles ne sont parlées que par une partie minoritaire de la population.

Le terme de langue minoritaire (sans l'adjectif régional) correspond bien à des situations où une langue n'a pas d'assise territoriale précise, même si ses locuteurs sont plus nombreux dans certaines zones que dans d'autres.

Convient-il de faire une autre distinction entre langue régionale et langue minoritaire ?

L'Allemagne a procédé à une telle distinction en qualifiant le *Niederdeutsch* de langue régionale et d'autres langues (le danois, les langues sorabes et frisonnes, ainsi que le romani) de langues minoritaires.

Il résulte du rapport allemand que celui-ci entend faire une distinction entre :

- les langues pratiquées traditionnellement sur le territoire d'un Etat contractant ;
- les langues parlées par des minorités nationales et couvertes par la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales.

Sans que cela soit exprimé nettement, le rapport allemand fait ainsi une distinction entre des langues de la majorité de la population, ces langues étant des langues régionales, et des langues de minorités nationales, relevant d'une culture différente de celle-ci de la majorité, ces langues étant appelées langues minoritaires.

Si une telle distinction n'est pas en contradiction avec la charte, il n'existe pas dans la charte de disposition qui permette de fonder une telle distinction ni de lui attacher des conséquences juridiques. La seule distinction opérée par la charte est celle relative aux langues «territoriales» et celles qui sont «sans territoire».

3. Absence de distinction entre différentes catégories de langues

Comme le relève le rapport explicatif⁸¹, les rédacteurs de la charte ont été confrontés au fait que de grandes différences existent dans les situations des langues régionales ou minoritaires en Europe⁸²: certaines langues couvrant un champ territorial relativement vaste sont parlées par une population importante et disposant d'une forte stabilité culturelle et juridique; d'autres ne sont parlées que par des groupes très réduits et sur des territoires plus étendus, dans un contexte minoritaire très marqué avec des problèmes de reconnaissance et des difficultés sérieuses de survie.

Il était donc tentant dans ces conditions de distinguer d'une part des «grandes» langues régionales pouvant bénéficier d'un statut avancé, proche de la «coofficialité», constituant la langue commune de la population du territoire concerné pouvant prétendre à être utilisé dans la plupart des situations de la vie et, d'autre part, des langues affaiblies et marginales qui n'intéressent qu'une partie limitée de la population et dont le statut est nécessairement plus modeste.

Ces distinctions sont conformes à la réalité, mais les inscrire dans des catégories juridiques n'étaient ni réaliste ni souhaitable. Le classement de certaines langues dans l'une ou l'autre catégorie aurait été particulièrement délicat. Chaque langue constitue en fait un cas particulier. De surcroît, si on avait consacré deux catégories de langues, on aurait accentué les disparités et institutionnalisé les différences entre les langues. Même si la charte admet des traitements différents selon les langues, il n'aurait pas été conforme à l'esprit de la charte de créer des «classes» de langue.

Il a donc été décidé de ne pas définir à l'avance des catégories de langue car plusieurs critères auraient été nécessaires pour répondre à la diversité des situations, avec des problèmes de différenciations complexes, sans être pour autant sûr de pouvoir affecter aux catégories retenues des régimes de soutien distincts véritablement appropriés.

La solution retenue a donc été d'utiliser un concept unique de langues régionales ou minoritaires tout en permettant aux Etats adhérents d'adapter leurs engagements à la situation de chaque langue.

Une distinction importante est néanmoins sous-jacente à la structure de la charte, celle qui oppose :

- les langues relevant de la partie III ;
- les langues qui ne bénéficient que de la partie II.

Cependant, cette distinction ne porte pas sur une différence de nature, mais manifeste seulement le degré d’engagement des Etats pour chaque langue. Logiquement, la partie III concerne les langues les plus importantes (au regard des critères variables).

4. Absence de liste de langues régionales ou minoritaires

Au moment de la rédaction de la charte, des représentants des langues concernées avaient proposé que l’on annexe à la charte une liste des langues régionales ou minoritaires d’Europe.

La charte ne spécifie pas quelles langues européennes correspondent au concept de langues régionales ou minoritaires telles que définies à l’article 1. L’étude préliminaire qui avait fait mener la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l’Europe a conduit les rédacteurs de la charte à renoncer à une telle liste. Cette liste aurait nécessairement fait l’objet de contestations⁸³. Elle aurait de plus été d’une utilité limitée. Elle n’aurait pu s’appliquer à la partie III puisqu’il appartient aux Etats de choisir des langues qui en relèvent. Quant à la partie II, elle aurait eu l’inconvénient de figer la détermination des langues concernées.

Section 2. Eléments caractérisant les langues régionales ou minoritaires relevant de la charte

La charte distingue les langues ayant une assise territoriale des langues non territorialisées.

A. Les langues ayant une assise territoriale

L’article 1.a donne plusieurs caractéristiques des langues régionales ou minoritaires relevant de la charte qu’il convient d’examiner successivement. Par ailleurs, il y a lieu de préciser la notion de territoire sur lequel ces langues sont pratiquées.

1. Caractéristiques des langues régionales ou minoritaires relevant de la charte

a. Langues « pratiquées par les ressortissants de cet Etat » et langues pratiquées « traditionnellement » dans l’Etat

La charte ne vise pas les langues pratiquées par des ressortissants étrangers. Sont ainsi exclues les langues dites « étrangères⁸⁴ ». Ce critère rejoint un autre élément de la définition des langues régionales ou minoritaires figurant à l’article 1, qui limite l’application de la charte à des langues « traditionnelles » d’un Etat.

Avec ces deux éléments, la charte entend écarter les langues de populations issues de l'immigration, ainsi qu'il est d'ailleurs indiqué explicitement par l'article 1: «L'expression langues régionales ou minoritaires n'inclut pas les langues des migrants⁸⁵». La charte entend donc limiter son champ d'application aux langues faisant partie du patrimoine culturel traditionnel de l'Etat.

Cette exclusion soulève deux questions:

- quelle est la justification de l'exclusion des langues de l'immigration ?
- quels sont les critères des langues pratiquées traditionnellement dans un Etat ?

Justification de l'exclusion des langues de l'immigration

Les rédacteurs de la charte ont estimé que la protection des langues traditionnellement pratiquée dans un Etat et la promotion des langues issues de l'immigration et nouvelles dans cet Etat correspondaient à des problématiques très différentes:

- en ce qui concerne la légitimité dont peuvent se prévaloir ces deux catégories de langues: les langues régionales ou minoritaires traditionnelles sont des langues pratiquées depuis longtemps dans les territoires considérés; elles sont souvent antérieures aux Etats dans lesquelles elles ont été incluses et sont étroitement liées avec l'histoire, la géographie (toponymie) et la culture du territoire en cause; c'est la raison pour laquelle elles doivent être regardées comme un élément (même s'il est parfois méconnu) du patrimoine linguistique national. Souvent, la langue officielle est d'implantation plus récente dans les territoires concernés et a parfois été imposée aux locuteurs des langues locales historiques; la mise en valeur d'une langue traditionnelle peut ainsi constituer une sorte de réparation au regard des dommages qui lui ont été causés dans le passé⁸⁶;
- en ce qui concerne les populations concernées: les groupes pratiquant les langues régionales et minoritaires traditionnelles sont composés de nationaux généralement parfaitement intégrés dans la société de l'Etat concerné. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la charte s'éloigne d'une approche de type «protection de minorités linguistiques». Le plus souvent, les locuteurs de langues régionales et minoritaires maîtrisent la langue officielle de la même manière que d'autres locuteurs. Il n'existe donc pas de problèmes d'intégration ni de problèmes sociaux ou de risques d'exclusion de ces locuteurs comme c'est souvent le cas pour des locuteurs de langues étrangères⁸⁷;
- les langues régionales ou minoritaires traditionnelles font, de plus, partie du patrimoine commun de l'Europe, comme le rappelle le préambule de la charte. C'est notamment à ce titre qu'une convention européenne s'y intéresse. Sans doute, cet élément d'appartenance au patrimoine européen peut exister aussi pour des langues liées à l'immigration, mais c'est plus exceptionnel. En fait, les langues régionales ou minoritaires traditionnelles correspondent à un contexte culturel, sociologique et politique très différent de celui applicable aux langues étrangères des migrants;

- il convient de rappeler que la charte n'a pas pour objet de régler des questions de droits de l'homme ou d'égalité des personnes, mais vise seulement à la protection d'un patrimoine culturel ayant une signification particulière pour l'Europe⁸⁸. A cet égard, il est tout à fait légitime d'exclure du champ d'application de la charte des langues qui ne correspondent pas à cet objectif;
- il ne s'agit pas de méconnaître l'intérêt des mesures permettant aux migrants de pratiquer leurs langues, mais il faut reconnaître que la problématique est profondément différente dans les deux cas. Par conséquent, il était préférable de ne pas mêler ces deux problématiques en leur appliquant le même instrument juridique⁸⁹.

Critères des «langues pratiquées traditionnellement dans un Etat»

La notion de «langue pratiquée traditionnellement dans un Etat» appelle deux observations :

- Ancienneté de l'enracinement local

Le plus souvent, cette notion est suffisamment claire pour ne pas susciter de discussions. La plupart des langues régionales ont un passé séculaire et un fort enracinement. Dans certains cas cependant, la frontière entre langue régionale ou minoritaire traditionnelle et langue de l'immigration peut présenter des difficultés. Cela concerne principalement le cas de langues parlées par des groupes immigrés depuis une période assez longue. Les membres de ces groupes ont acquis la nationalité de l'Etat et se sont généralement complètement intégrés. Leur langue est devenue une composante usuelle de l'Etat concerné. En fait, il n'est pas douteux qu'une langue d'origine étrangère puisse, avec le temps, devenir un élément de la culture du pays et acquérir le caractère de langue «traditionnellement pratiquée» sur le territoire considéré, au sens de la charte.

Le moment à partir duquel cette évolution peut être considérée comme accomplie dépend évidemment de chaque cas particulier. Dans certains cas, il ne faudra qu'un nombre limité d'années ; dans d'autres, une période beaucoup plus longue paraîtra encore insuffisante. Cela dépend notamment du degré d'altérité entre la langue et la culture introduites dans un territoire par rapport à la langue et la culture endogène⁹⁰.

Quoi qu'il en soit, on peut considérer qu'une langue qui s'est maintenue pendant un temps significatif peut être regardée comme y étant pratiquée traditionnellement.

- Le cas particulier des langues des territoires d'outre-mer

Un certain nombre d'Etats européens comprennent des territoires situés en dehors de l'Europe géographique⁹¹. La charte s'applique-t-elle aux langues non européennes concernées par ces situations ?

On peut rappeler que la charte se réfère dans son préambule aux langues de l'Europe au sens historique. Par ailleurs, sur le plan sociologique, les langues d'outre-mer ont des caractéristiques spécifiques.

Mais il s'agit de langues traditionnelles sur les territoires sur lesquels ces langues sont pratiquées, ces territoires étant des territoires de l'Etat adhérent au sens de l'article 1 de la charte. Les locuteurs de ces langues sont des ressortissants de l'Etat adhérent. Sur le plan des principes, il pourrait apparaître comme regrettable qu'une convention internationale, destinée à créer des avantages sinon des droits nouveaux, ne soit pas applicable aux territoires d'outre-mer. Il n'existe d'ailleurs aucune disposition qui prévoit l'exclusion de telles régions d'outre-mer du champ d'application de la charte⁹².

Une analyse juridique de la charte conduit ainsi à privilégier l'interprétation incluant les langues de ces territoires extraeuropéens dans son champ d'application. Mais il sera nécessaire, compte tenu de ces différents éléments, de procéder à un examen de chaque cas pour déterminer si la partie II est applicable à de telles langues.

b. Langue pratiquée par un groupe numériquement inférieur au reste de la population de l'Etat

Cet élément de définition de la langue régionale ou minoritaire par la charte paraît inspiré des définitions des minorités telles qu'elles ont été formulées dans les études de droit international par exemple par MM. J. Dechênes⁹³ et F. Capotorti⁹⁴.

Dans la logique d'ensemble de la charte, on a cependant cherché à éviter de confondre langue minoritaire et minorité linguistique. En présentant la langue minoritaire comme l'attribut d'une minorité linguistique, la charte pourrait être analysée comme s'étant ralliée trop vite à un critère apparemment de bon sens mais qui peut soulever quelques difficultés⁹⁵:

- un groupe linguistique de la population d'un Etat peut être majoritaire au niveau de l'Etat dans son ensemble et se retrouver minoritaire dans un territoire déterminé de l'Etat. L'intention non douteuse des auteurs de la charte a été d'écarter cette situation de l'application de la partie II de la charte. Toutefois, l'Etat pourrait décider d'appliquer la partie III à de tels cas de figure s'il s'agit de langues officielles⁹⁶. Inversement, le fait que les locuteurs d'une langue minoritaire soient majoritaires dans une partie du territoire de l'Etat reste sans incidence sur le caractère de «langue minoritaire» de la langue en question⁹⁷;
- l'Etat visé par les dispositions de la charte est l'Etat responsable au plan international. Dans le cas d'une organisation fédérale, l'Etat visé par l'article 1 est donc l'Etat fédéral et non un Etat fédéré. Ainsi, la langue de la majorité de la population de l'Etat fédéral ne saurait a priori acquérir le statut de langue régionale ou minoritaire au sens de l'article 1 parce qu'elle est minoritaire dans un Etat fédéré⁹⁸.
- un cas particulier (actuellement théorique) pourrait concerner une langue parlée par la majorité de la population mais placée de fait ou de droit dans une situation de langue minoritaire, la langue de la minorité étant érigée en langue

officielle. Dans un tel cas, la langue de statut minoritaire, mais démographiquement majoritaire, ne pourrait être reconnue comme langue minoritaire au sens de l'article 1.a.i.

- il faut évoquer aussi le cas des langues officielles qui ont de fait une situation de langues régionales ou minoritaires (voir le cas du gaélique en Irlande); cette dernière situation est prise en compte par l'article 3⁹⁹.

Le concept de «reste de la population de l'Etat» mérite aussi quelques précisions. Ce «reste» ne doit pas être compris comme un bloc monolithique mais peut être constitué de plusieurs groupes linguistiques¹⁰⁰. Dans certains Etats, il peut n'exister aucune majorité claire pour un groupe linguistique déterminé. Dans ce cas, on peut néanmoins distinguer un ou plusieurs groupes «dominants¹⁰¹».

c. Langue différente de la ou des langues officielles de l'Etat – Concept de langue officielle

Limites de l'exclusion

Il résulte de cette disposition qu'une langue officielle, même peu répandue, ne relève pas en principe de la définition de langue régionale ou minoritaire au sens de l'article 1 de la charte.

Cette situation peut paraître formaliste. On peut avoir l'impression que la reconnaissance d'une langue comme officielle pourrait permettre de faire échapper cette langue à la protection de la charte.

Mais les auteurs de la charte ont estimé qu'une langue officielle n'a, en règle générale, pas besoin de relever de la partie II de la charte. Elle peut toutefois être prise en compte dans le cadre de la partie III si l'Etat la désigne comme langue officielle moins répandue¹⁰².

Notion de langue officielle

La charte ne précise pas ce qu'il faut entendre par langue officielle. On peut relever que, dans le projet de charte soumis au CAHLR, le terme utilisé était celui de langue nationale, juridiquement sans doute plus discutable, mais peut-être plus clair quant aux intentions des auteurs de la charte. L'objectif est de distinguer les langues régionales ou minoritaires des langues parlées par la majorité ou par un grand nombre de la population et auquel l'Etat s'identifie. Une telle opposition entre langue régionale ou minoritaire et langue officielle se rencontre de manière exemplaire dans les Etats culturellement unifiés comme la France, le Royaume-Uni ou l'Allemagne. Le concept de langue officielle reste clair quand plusieurs langues sont formellement reconnues comme telles et sont d'importance équivalente comme en Belgique pour le français et le flamand.

Mais l'analyse devient plus délicate si des langues sont reconnues de manière officielle par l'Etat mais n'ont pas pour autant le statut de langue nationale au sens de langue officielle de l'Etat et ne sont parlées que par une minorité de la population, souvent dans une partie seulement du territoire de l'Etat.

De fait, en raison de l'attention consacrée dans certains Etats à la diversité linguistique qui y existe, un nombre croissant de langues font l'objet d'un statut juridiquement « officiel », alors qu'il s'agit sociologiquement de langues régionales ou minoritaires. Il en est ainsi du suédois en Finlande, de l'allemand en Belgique, de l'italien et du romanche en Suisse, etc. L'Espagne a introduit dans sa Constitution le concept de « coofficialité » pour cinq langues régionales. La Croatie prévoit qu'une langue peut être déclarée officielle par les collectivités locales sur leur territoire.

Si l'on donnait une définition très large du terme « officiel », le champ d'application de la charte risquerait en conséquence de se réduire d'une manière non voulue par ses rédacteurs. On pourrait même aboutir à cette situation paradoxale que, sauf application par l'Etat adhérent des dispositions de l'article 3 relatives aux langues officielles moins répandues¹⁰³, l'attribution d'un statut officiel à une langue la ferait échapper à la protection de la charte.

Eclairé par ces considérations, il est nécessaire de donner une définition stricte au concept de langue officielle :

- en premier lieu, une langue n'est pas officielle du seul fait qu'elle dispose d'un statut légal, c'est-à-dire qu'elle fait l'objet de dispositions juridiques quant à son utilisation¹⁰⁴. Pour qu'une langue soit officielle, il faut que cette langue ait une fonction officielle dans le fonctionnement des pouvoirs publics : qu'elle serve dans la rédaction des actes publics et dans les relations entre autorités publiques. Il est possible que la langue dominante d'un Etat ne dispose pas d'un statut formel de langue officielle. Il revient dans ce cas d'examiner le statut effectif de cette langue. Si celui-ci correspond aux caractéristiques usuelles d'une langue officielle (emploi par les autorités publiques, monopole dans certains usages, etc.), il faudra la reconnaître comme telle malgré l'absence d'une consécration formelle ;
- en deuxième lieu, la charte vise les langues officielles « de l'Etat ». Un statut d'officialité reconnu au plan local ou régional (voire même au niveau d'un Etat fédéré) ne correspond donc pas aux prévisions de la charte pour une qualification de langue officielle au sens de l'article 1. Le caractère officiel doit être attribué par l'Etat (central ou fédéral) et valoir pour les organes de cet Etat. Sans doute l'Etat peut-il établir des règles territoriales pour l'application du caractère officiel d'une langue. Mais seules des règles établies au niveau de l'Etat au sens du droit international doivent être prises en compte pour qu'il y ait « langue officielle » au sens de la charte et non celles établies au niveau d'entités régionales ou locales. En application de cette analyse, on est ainsi conduit à faire une différence entre « langue officielle d'Etat » et « langue officielle locale ».

En conséquence :

- une langue reconnue comme officielle au niveau de l'Etat adhérent n'est pas une langue régionale ou minoritaire au sens de l'article 1 de la charte ;

- une langue reconnue comme officielle même par l’Etat mais au seul niveau d’une entité régionale ou locale de cet Etat peut être reconnue comme langue régionale ou minoritaire.

Cette distinction claire peut dans la pratique susciter quelques difficultés. Aussi faut-il procéder à une analyse particulière des situations concrètes pour déterminer si des langues qui ont un statut officiel peuvent être regardées comme langues régionales ou minoritaires¹⁰⁵.

Variante d’une langue officielle

On peut aussi poser la question de pratiques linguistiques qui doivent être regardées non comme des langues régionales ou minoritaires mais comme des variantes de la langue officielle. Il s’agit en fait de situations proches des «dialectes» de la langue officielle. Ces situations ne correspondent pas à des langues régionales ou minoritaires. Ces langues peuvent-elles être prises en compte par l’Etat au titre de la partie III? La distinction entre langues différentes et pratiques différentes de la même langue fait dans certains cas l’objet de discussions très difficiles. Ces questions sont examinées ci-après.

d. Langues ne constituant pas des dialectes de la ou des langues officielles

La charte entend exclure du concept de langues régionales ou minoritaires¹⁰⁶ les dialectes de la langue officielle ou des langues officielles. Ces dispositions n’impliquent pas que les dialectes soient de manière absolue exclus de la protection prévue par la charte.

Les raisons de l’exclusion des dialectes de la langue officielle

Les auteurs de la charte ont souhaité éviter que la protection qu’elle institue soit diluée par la prise en compte d’une multitude de dialectes.

Certes, l’objectif de la charte est de préserver la diversité linguistique. Les dialectes font partie de cette diversité. Mais la charte met en place des instruments de promotion qui supposent une identification suffisante des langues visées. La prise en compte de la diversité des dialectes risque de ruiner les objectifs de la charte en soumettant les instruments de promotion qu’elle institue à des contraintes excessives et irréalisables.

La charte se veut un instrument réaliste. Plusieurs des dispositions qu’elle comporte font référence à la nature du «raisonnablement possible». Elle est aussi sensible au principe de proportionnalité. La perte de vue de ces éléments conduirait à la dispersion des ressources et à la «bagatellisation» des objectifs de la charte.

Notion de «dialecte»

Le terme de «dialecte» suscite toutes sortes de débats au plan linguistique et politique¹⁰⁷. La charte n’a certainement pas l’intention d’introduire une différence d’ordre normative entre langue et dialecte¹⁰⁸. Elle ne considère pas que les

langues auraient une valeur supérieure aux dialectes, lesquels ne mériteraient pas une protection.

La charte se borne dans l'article 1 à définir les conditions de mise en œuvre de ses dispositions. A cette fin, par dialecte elle vise différentes variantes¹⁰⁹ d'une même langue. Ces variations dans le cadre d'une même langue peuvent être plus ou moins fortes en fonction des contextes historiques, géographiques et sociaux. Un facteur particulièrement important est constitué par la conviction subjective des locuteurs qu'ils pratiquent la même langue, cette conviction étant elle-même souvent déterminée par le contexte politique.

Il n'existe pas toujours sur le plan linguistique des frontières précises et unanimement reconnues entre un dialecte (au sens de variante d'une langue) et une langue (conçue comme autonome¹¹⁰). Aussi, pour l'application de la partie II, il peut exister, le cas échéant, des hésitations quant à l'applicabilité de la charte à des expressions linguistiques pour lesquelles il existe des divergences quant à leur autonomie par rapport à une langue déterminée.

A titre d'exemple, on peut évoquer le cas du limbourgeois. Celui-ci constitue-t-il une langue autonome ou est-il une variante du néerlandais ? Dans leur instrument de ratification initial, les autorités néerlandaises ne l'ont pas mentionné, puis dans une déclaration postérieure ont indiqué que la partie II serait appliquée à la langue du Limbourg aux Pays-Bas. Mais il se pourrait que pour la même expression linguistique les autorités belges aient une perception différente.

De même le Kven/finnois parlé en Norvège est-il une variété du finnois ou une langue autonome ? Les autorités norvégiennes estiment qu'il ne s'agit que d'une variante du finnois. Des locuteurs de cette langue estiment qu'il s'agit d'une langue autonome.

Le comité d'experts, à juste titre, ne s'est pas engagé dans des expertises savantes de linguistes. Deux éléments lui paraissent essentiels :

- une discussion sérieuse, contradictoire et documentée, impliquant toutes les parties prenantes. C'est aux autorités qu'il appartient d'organiser un tel débat dont il devrait normalement résulter un consensus raisonnable ;
- le sentiment subjectif des locuteurs concernés, s'il est sérieux et éclairé. Si après le débat susévoqué et une information complète et objective des groupes en cause les locuteurs concernés restent sincèrement convaincus que leur expression linguistique constitue une langue autonome, il est difficile de ne pas en tenir compte, au moins en partie.

Certes, la charte vise à titre principal à la conservation de patrimoines linguistiques objectifs et non à protéger le sentiment subjectif de groupes linguistiques. Mais les langues ne sont pas des réalités figées. Des expressions linguistiques vécues subjectivement comme correspondant à des langues autonomes ont tendance à le devenir objectivement.

Cependant, en cas de situation douteuse, le rapport explicatif¹¹¹ et le comité d'experts paraissent disposés à laisser en la matière une marge d'appréciation suffisante aux Etats concernés, sous réserve que ceux-ci respectent l'esprit de la charte, et notamment l'article 7.4 qui se réfère aux vœux des locuteurs concernés.

Le comité s'aligne donc en principe sur les rapports et les analyses effectués de manière sérieuse et sincère par l'Etat adhérent pour déterminer si une pratique linguistique est une langue autonome ou une variante d'une autre langue. Ce n'est que parce que cette appréciation n'a pas été justifiée de manière suffisamment circonstanciée ou apparaît comme manifestement erronée qu'il prendra une position critique¹¹².

Cependant, s'il appartient aux Etats adhérents de déterminer quelles expressions linguistiques pratiquées sur leur territoire relèvent de la charte, et s'ils disposent d'un vrai pouvoir de décision en ce qui concerne les langues relevant de la partie III, le comité d'experts procède, dans le cadre de l'exécution de la partie II, à l'examen des langues de l'Etat adhérent relevant de cette partie II et examine si la politique engagée au bénéfice des langues régionales ou minoritaires couvre toutes les langues qui relèvent de la définition donnée par l'article 1 de la charte¹¹³.

Les limites de l'exclusion

Ce ne sont pas tous les dialectes qui sont exclus du champ d'application de la charte. Certains dialectes peuvent être pris en considération pour la mise en œuvre de cette convention. Deux situations peuvent être mentionnées.

En principe, peuvent être regardés comme langues régionales ou minoritaires au sens de l'article 1 les dialectes d'une langue qui n'est pas une langue officielle de l'Etat. Par exemple, un dialecte d'une langue officielle étrangère peut être regardé comme une langue régionale ; de même, il pourrait être distingué au sein d'une langue régionale ou minoritaire entre plusieurs dialectes ou variantes en vue de réaliser des actions de protection de chacun de ces dialectes ou de chacune de ces variantes¹¹⁴.

Le comité d'experts semble favorable à cette conception extensive de l'interprétation de la charte. Il s'est par exemple montré soucieux d'une protection des différentes variantes de la langue same¹¹⁵. Il a d'ailleurs été suivi sur ce point par le Comité des Ministres¹¹⁶. Cette position s'inspire de l'idée selon laquelle toutes les langues régionales ou minoritaires ont été regardées comme bénéficiant de la protection de la charte, sans hiérarchisation et sans distinction entre langues et dialectes¹¹⁷.

En revanche, le rapport explicatif semble considérer que l'exclusion des dialectes ne s'applique pas qu'aux langues officielles mais aussi aux dialectes des langues régionales ou minoritaires. Dans le paragraphe 32 de ce rapport, il est exposé que «la charte ne concerne pas les variations locales ou les différents

dialectes d'une même langue. Toutefois, elle ne se prononce pas sur le point souvent controversé de savoir à partir de quand les différences d'expression sont telles qu'elles constituent des langues distinctes. Cette question dépend non seulement de considérations proprement linguistiques¹¹⁸, mais aussi de phénomènes psychosociologiques et politiques qui peuvent aboutir, dans chaque cas, à donner une réponse différente. C'est donc au sein de chaque Etat, dans le cadre des processus démocratiques qui lui sont propres, qu'il reviendra aux autorités concernées de préciser à partir de quand une forme d'expression constitue une langue distincte».

A l'appui de cette appréciation, on peut faire valoir plusieurs considérations pratiques :

- les langues non officielles qui ne sont souvent codifiées que récemment et sur une base privée ont souvent de nombreuses variantes dans des conditions plus foisonnantes (et fréquemment aussi plus riches) que les langues officielles, lesquelles, en raison même de leur «officialité» sont généralement tenues dans un cadre plus strict. Or, si l'on veut réaliser des actions efficaces de gestion, il paraît indispensable de veiller à une certaine unité et de concentrer les moyens disponibles ;
- si la prise en compte de diverses variantes d'une langue correspond à une certaine demande des locuteurs et au souci de la diversité linguistique, le fait de pousser trop loin les exigences dans cette direction risque de fragiliser l'action de sauvegarde des langues régionales ou minoritaires dans son ensemble en la faisant percevoir comme un objectif irréaliste. Dans ce domaine aussi le mieux est l'ennemi du bien. Il est déjà très difficile d'assurer la sauvegarde des langues régionales ou minoritaires. Vouloir en plus prendre en compte leurs différentes variantes peut, dans certains cas, paraître aller au-delà du raisonnable ;
- dans le cadre de la partie III, un Etat pourrait désigner comme langue bénéficiant des dispositions de la charte un dialecte de la langue officielle, s'il correspond à la notion de «langue officielle moins répandue» utilisée par l'article 3, paragraphe 2, en vue de l'application de la partie III de la charte. Le recours à cette possibilité implique que l'Etat concerné désigne avec une précision suffisante un dialecte déterminé s'il entend lui appliquer la charte.

2. Le territoire dans lequel une langue est pratiquée

Fonction du concept de territoire d'une langue dans la charte

La notion de territoire d'une langue régionale ou minoritaire doit être comprise correctement. La charte n'invite pas à définir pour chaque langue¹¹⁹ un territoire de référence. Il ne s'agit pas de dresser une carte européenne des langues régionales ou minoritaires en fixant pour chacune de ces langues des domaines et des limites. Comme pour la définition de la langue régionale ou minoritaire, la notion de territoire présente dans la charte essentiellement une nature fonctionnelle : il s'agit de préciser les conditions territoriales d'application de certaines

dispositions de la charte et non d'identifier de manière rigide une langue et un territoire.

Il existe bien sûr des langues qui ont une relation particulière avec un territoire. Dans ce cas, la définition du champ d'application des dispositions «territoriales» de la charte devra en tenir compte. Mais l'objet de la définition de l'article 1.3 est plus large et plus simple : un nombre significatif de dispositions en faveur des langues régionales ou minoritaires prévues par la charte ne s'applique que «dans le territoire dans lequel une langue régionale ou minoritaire est pratiquée». Il s'agit des articles 7.1, 8.1, 9.1, 10.1 à 10.3, 11.1, 12.1 et 13.2, soit les dispositions les plus importantes de la charte. La charte estime en effet que les mesures de soutien des langues régionales ou minoritaires prévues par ces dispositions ne sont justifiées que dans les territoires où ces langues ont une assise particulière. Elle permet par conséquent un traitement différencié des mesures de protection qu'elle prévoit : le territoire d'application de ces mesures peut varier pour chaque langue et pour chacune de ces mesures. L'article 1.b précise ce que l'on doit entendre dans ce contexte par «territoire dans lequel une langue régionale ou minoritaire est pratiquée».

Analyse de la notion

L'article 1.b précise la notion de territoire dans lequel une langue est pratiquée. Il s'agit :

- d'une aire géographique ;
- d'une aire géographique dans laquelle cette langue est le mode d'expression d'un nombre de personnes justifiant l'adoption des mesures de protection en cause.

a. Aire géographique

En utilisant cette expression, la charte entend désigner une réalité spatiale par opposition à un cadre institutionnel ou politique. En effet, la charte ne vise nullement à mettre en cause l'unité du territoire national des Etats adhérents, à «territorialiser» les populations en fonction de la langue ou à imposer la création de statuts territoriaux distincts sur critère linguistique¹²⁰.

Cette aire géographique peut cependant entrer en relation avec des découpages administratifs :

- l'article 7.1.b demande aux Etats de veiller au «respect de l'aire géographique de chaque langue régionale ou minoritaire en faisant en sorte que les divisions administratives [...] ne constituent pas un obstacle à la promotion de cette langue». En d'autres termes, si l'aire géographique d'une langue ne coïncide pas avec les décisions administratives, ces dernières doivent cependant ne pas constituer un obstacle aux actions en faveur de cette langue¹²¹;

- dans un certain nombre de cas, la charte prévoit que l’aire géographique dans laquelle certaines actions de promotion sont préconisées coïncide avec des divisions administratives ou judiciaires :
 - il en est ainsi pour l’article 9.1 : les mesures préconisées par cet article s’appliquent «en ce qui concerne les circonscriptions des autorités judiciaires» dans lesquelles réside un nombre de personnes pratiquant les langues régionales ou minoritaires qui justifie les mesures spécifiées ;
 - s’agissant de l’article 10.1, celui-ci se réfère aux «circonscriptions administratives de l’Etat» dans lesquelles réside un nombre de locuteurs justifiant les mesures ;
 - l’article 10.2 évoque «les autorités locales sur les territoires desquels réside un nombre de locuteurs qui justifie les mesures».

Dans ces cas, la charte invite à définir l’aire géographique d’application des mesures concernées de protection et de promotion des langues régionales ou minoritaires par des circonscriptions administratives. Dans les autres cas, les Etats peuvent délimiter le champ d’application des dispositions concernées sans référence à des circonscriptions administratives. Toutefois, dans la pratique, la référence à des circonscriptions administratives pour définir le champ d’application des mesures de promotion et de protection est fréquemment utilisée par les Etats adhérents, et ce même en dehors des articles 9 et 10 :

- ainsi en Allemagne, le territoire sur lequel s’appliquent les engagements souscrits au titre de la partie III est à chaque fois le Land dans lequel la langue en question est pratiquée, et ce même si cette langue n’est pas pratiquée dans toutes les parties du Land concerné.
- dans le cas de la Croatie, une déclaration consignée dans l’instrument de ratification précise que le terme de «territoire dans lequel une langue est pratiquée» se réfère aux régions pour lesquelles l’usage officiel d’une langue minoritaire est introduit en application du droit national. Selon ce droit national (articles 7 et 8 de la loi constitutionnelle), lorsqu’une minorité constitue plus de 50% de la population, sa langue devient langue officielle. Les pouvoirs locaux peuvent en outre décider qu’une langue devient officielle même si ce taux de 50% n’est pas atteint¹²².

b. *Aire dans laquelle une langue régionale ou minoritaire est le mode d’expression d’un nombre de personnes justifiant l’adoption des mesures de protection en cause*

Il s’agit de zones où le nombre de personnes utilisant une langue régionale ou minoritaire est suffisamment significatif pour que les mesures envisagées apparaissent comme justifiées.

Mode d’expression

La charte n’utilise pas ici le terme le «locuteur», mais celui de personnes dont la langue régionale ou minoritaire est le «mode d’expression». Ce terme pourrait

faire référence à une utilisation effective de la langue en cause par opposition aux personnes parfois qualifiées de «locuteurs passifs», c'est-à-dire capables d'utiliser la langue mais n'en faisant pas leur mode d'expression normal et ne s'y identifiant pas, alors que les personnes pour lesquelles une langue est leur «mode d'expression» ont un rapport beaucoup plus étroit et plus affectif avec elle. Ce terme souligne aussi que la langue n'est pas prise en compte seulement comme moyen de communication, mais aussi comme moyen d'expression. Les dimensions culturelles et psychologiques de l'emploi de la langue sont aussi importantes que la dimension strictement linguistique.

Nombre significatif

Les critères pour apprécier l'existence d'un nombre de locuteurs suffisants pour justifier les mesures de protection et de promotion concernées ne sont pas indiqués dans la charte. A juste titre, le rapport explicatif¹²³ souligne que la charte a voulu laisser une grande souplesse à chaque Etat dans l'appréciation de cette notion en fonction des situations particulières. Toutefois, cette appréciation doit tenir compte des objectifs de la charte. Comme le relève le rapport explicatif¹²⁴:

- l'Etat adhérent ne saurait limiter les mesures de protection concernées aux territoires où la langue régionale ou minoritaire a une position dominante, ou est parlée par la majorité de la population¹²⁵. Beaucoup de langues ne sont plus parlées que par une minorité de la population, même dans les zones qui constituent leur territoire historique et où se concentre le plus grand nombre de leurs locuteurs ;
- en faisant référence à la notion de mesures de protection justifiées, la charte met avant tout l'accent sur une dimension pratique et fonctionnelle. En dessous d'un certain nombre de personnes concernées, les mesures de protection peuvent ne plus être appropriées.

Le comité d'experts a eu l'occasion de relever qu'une délimitation territoriale des mesures de promotion et de protection d'une langue qui n'englobe qu'une faible part de locuteurs de cette langue n'est pas satisfaisante¹²⁶.

Le critère devant être mis en œuvre peut donc résider dans une balance coût/avantage : même dans le cas d'un nombre très faible de locuteurs, de nombreuses mesures préconisées dans la charte peuvent conserver une utilité pour le renforcement des langues régionales ou minoritaires ; cependant, en dessous d'un certain nombre de locuteurs, le coût ou l'effort déployé peut apparaître comme disproportionné au regard des résultats.

Ce point de rupture entre coût et avantage peut être variable selon les mesures préconisées. Certaines mesures concernent nécessairement un territoire limité et il est donc nécessaire d'avoir sur ce territoire de référence un nombre de bénéficiaires significatif. Par exemple, l'ouverture d'une classe maternelle suppose au minimum une demi-douzaine d'enfants intéressés pour une zone de recrutement peu étendue (le quartier ou la commune). Pour une classe de lycée, le territoire concerné peut correspondre à plusieurs communes, les élèves pouvant se

déplacer et même résider en internat. La densité des locuteurs intéressés pourra donc être plus faible. De même, une mesure peu coûteuse pourra déjà être justifiée pour une densité faible de locuteurs (radio), alors qu'une mesure coûteuse pourra être subordonnée à une densité plus grande (télévision).

De ce point de vue, le territoire concerné pourrait donc varier avec chaque type de mesure envisagée par la partie III de la charte. Mais une telle solution serait d'une complexité excessive et serait mal comprise. De plus, en dehors de la balance coût/avantages, d'autres éléments peuvent légitimement être pris en compte dans la détermination du territoire d'application des mesures de soutien aux langues régionales ou minoritaires. Peuvent ainsi être pris en considération :

- les aires d'extension traditionnelles de ces langues ;
- l'intensité ou la vigueur des demandes formulées et d'engagement manifesté par les locuteurs eux-mêmes ;
- la position des collectivités locales concernées, dans la mesure où elles sont amenées à participer aux mesures de mises en œuvre de la charte ;
- le souci de l'Etat adhérent d'identifier l'application de certaines des mesures prévues par la charte avec des circonscriptions administratives existantes. En fait, la plupart des instruments de ratification ne précisent pas le territoire sur lequel seront applicables, pour chacune des langues concernées, les dispositions des articles 8 à 13. Le questionnaire type adressé par le comité d'experts demande aux Etats de fournir des précisions sur le champ d'application territorial prévu pour les différentes langues auxquelles la partie III est applicable (question 2), mais les réponses sont souvent imprécises. D'ailleurs, la charte n'impose pas aux Etats de spécifier formellement le territoire d'application des mesures de soutien de chaque langue régionale ou minoritaire. Dans la pratique, ces mesures ne peuvent cependant être efficacement mises en œuvre si ce champ d'application n'est pas défini.

Le comité d'experts n'a pas, jusqu'à présent, eu l'occasion de discuter cette situation. La définition des territoires d'application des articles 8 à 13 n'a suscité de discussions que de manière exceptionnelle.

B. Langues dépourvues de territoire

Si la charte prend principalement en compte les langues qui comportent une assise territoriale, elle n'a pas voulu se désintéresser des langues dépourvues d'assise territoriale précise. Le concept correspondant à ces langues comporte quelques incertitudes. L'article 1.c donne une définition de ces langues. L'article 7.5 précise leur régime.

1. Le concept de langues dépourvues de territoire

Seules deux dispositions de la charte concernent spécifiquement les langues dépourvues de territoire : l'article 1.c et l'article 7.5.

Deux interprétations de ces dispositions sont possibles :

- a. on peut comprendre que la charte porte sur toutes les langues régionales ou minoritaires répondant à la définition de l'article 1, qu'elles soient territoriales ou dépourvues de territoire. Dans cette approche, on peut considérer que l'article 1.a donne une définition générale des langues régionales ou minoritaires, l'article 1.b précise la notion de territoire et l'article 1.c celle d'absence de territoire. Cette analyse paraît conforme à l'esprit de la charte et correspond à la manière dont elle est appliquée par la plupart des Etats Parties qui acceptent de voir dans les langues dépourvues de territoire une forme particulière de langue minoritaire. Elle n'a pas été démentie par les observations du comité d'experts ;
- b. si l'on procède cependant à un examen littéral du texte de la charte, on est conduit à considérer que celle-ci n'attribue la qualification de langue régionale ou minoritaire qu'aux langues territorialisées, les langues non territorialisées correspondant à une catégorie distincte et particulière de langue. Telle est l'analyse proposée par le rapport explicatif¹²⁷. Selon ce rapport, l'article 1.b donne la définition des langues régionales ou minoritaires et l'article 1.c celle des langues dépourvues de territoire. Ces dernières seraient «exclues de la catégorie des langues régionales ou minoritaires parce qu'elles n'ont pas d'assise territoriale» (paragraphe 36). A l'appui de cette analyse, on peut invoquer deux arguments textuels :
 - l'article 1.a.i, lorsqu'il définit les langues régionales ou minoritaires, précise que celles-ci sont pratiquées sur «un territoire d'un Etat» et non pas sur «le territoire de cet Etat». Le choix de l'article indéfini semble indiqué que cette définition se réfère à une zone géographique dans l'Etat ;
 - l'article 1.c reprend des éléments de définition figurant à l'article 1.a (pratique traditionnelle, ressortissants de l'Etat, groupe numériquement inférieur au reste de la population. Si les langues de l'article 1.c relevaient de la définition de l'article 1.a, il serait superflu de répéter ces éléments de définition. On est ainsi conduit à conclure que l'article 1.a n'inclut pas les langues dépourvues de territoire mais uniquement les langues pratiquées sur «un territoire».

Si l'on retenait cette analyse, on aboutirait à la conclusion que la charte ne s'applique que marginalement aux langues dépourvues de territoire. Seul serait applicable à ces langues l'article 7.5 et, en application de ce dernier, les articles 7.1 à 7.4 de manière analogique. En revanche, la partie III ne leur serait pas applicable car l'article 3 ne fait référence qu'aux langues régionales ou minoritaires entendues au sens de l'article 1.a et 1.b, et non à celle de l'article 1.c.

Cette dernière conclusion ne paraît pas conforme à l'approche adoptée par le comité d'experts qui semble favorable à ce que la partie III puisse également s'appliquer à des langues dépourvues de territoire¹²⁸.

On peut donc hésiter entre ces deux interprétations. Les conséquences de l'option sont cependant relativement réduites puisqu'en pratique la partie III n'a jusqu'à présent pas été appliquée à des langues dépourvues de territoire.

2. La définition des langues dépourvues de territoire

La définition de ces langues est donnée par l'article 1.c. Trois éléments de cette définition ne constituent qu'un rappel de la définition générale du champ d'application de la charte et s'applique aussi aux langues territoriales :

- langues pratiquées par des ressortissants de l'Etat Partie ;
- langues différentes de la (des) langue(s) pratiquée(s) par le reste de la population de l'Etat ;
- langues pratiquées traditionnellement sur le territoire de l'Etat.

Ces éléments figurent à l'article 1.a. Le fait qu'ils soient répétés à l'article 1.c s'explique soit par le problème de définition évoqué ci-dessus, soit par un souci de clarté des auteurs de la charte. Quoi qu'il en soit, ces trois éléments doivent être compris comme ayant le même sens que dans le cas des langues disposant de territoire. On renverra à cet égard aux observations formulées ci-dessus. On peut relever que la référence à la nationalité des locuteurs et au caractère traditionnel de la pratique de ces langues sur le territoire de l'Etat confirme l'exclusion des langues des migrants étrangers comme le précise l'article 1.a *in fine*, cette précision n'étant pas reprise à l'article 1.c. Ce dernier permet ainsi de préciser que l'exclusion des «langues des migrants» ne concerne pas toutes les langues de populations migrantes ou nomades, mais seulement celles correspondant à des non-ressortissants et à des langues non pratiquées traditionnellement dans l'Etat Partie.

Le quatrième élément de la définition constitue le critère principal : «langues qui ne peuvent être rattachées à une aire géographique particulière». Il convient de préciser ce concept de non-rattachement d'une langue à une aire géographique. Il comporte plusieurs éléments :

- la langue non territoriale n'est pas identifiée culturellement avec le territoire sur lequel elle est pratiquée. Par exemple, elle n'apparaît pas dans la toponymie ou ne joue pas de rôle dans la culture propre à ce territoire ; elle n'a pas de fonction symbolique d'identification de l'aire géographique concernée ;
- les locuteurs de cette langue ne sont pas concentrés sur une ou plusieurs aires géographiques déterminées. Ils sont dispersés dans le territoire de l'Etat. Cela n'exclut pas que ces locuteurs puissent, dans certains cas, être davantage présents dans certaines zones géographiques, voire même y atteindre un pourcentage significatif de la population locale. Mais l'ensemble du groupe de locuteurs de cette langue présente une dissémination certaine.

Ces deux aspects interviennent de manière complémentaire pour caractériser l'absence de rattachement à un territoire.

On distingue plusieurs types de langues dépourvues de territoire :

- les langues de populations nomades ou semi-nomades (par exemple les Roms) ;
- les langues de populations migrantes qui ont quitté leur territoire d'origine dans un passé suffisamment éloigné et se sont dispersées dans des aires géographiques diversifiées. Cette dernière hypothèse correspond aussi aux langues de l'immigration. Mais ces dernières ne sont pas des langues traditionnellement parlées sur le territoire de l'Etat et sont exclues pour ce motif de l'article 1.c. Il peut exister à cet égard des situations limites difficiles à apprécier, par exemple dans le cas de langues traditionnellement parlées dans un Etat mais pour lesquelles un nombre important de locuteurs a migré de l'étranger pour s'installer dans des aires géographiques où cette langue n'était pas pratiquée.

3. *Le régime des langues dépourvues de territoire*

A défaut d'assise territoriale, seule une partie limitée de la charte est susceptible de s'appliquer à ces langues¹²⁹. Cet aspect sera davantage développé dans les observations figurant sous l'article 7.5¹³⁰. Il s'agit de distinguer les dispositions qui nécessitent un champ d'application territorial déterminé de celles qui, soit sont applicables à l'ensemble du territoire de l'Etat Partie, soit sont susceptibles de s'appliquer sans référence territoriale déterminée.

Article 2 – Engagements

Cet article est une disposition centrale, car il organise les engagements des Etats souscrits dans le cadre de la charte¹³¹. Ces engagements varient selon les parties II et III de la charte. Certains engagements sont mentionnés en dehors de ces deux parties.

Section 1. Le paragraphe 1 – Engagements au regard de la partie II de la charte

«1. Chaque Partie s'engage à appliquer les dispositions de la partie II à l'ensemble des langues régionales ou minoritaires pratiquées sur son territoire, qui répondent aux définitions de l'article 1.»

Le paragraphe 1 concerne les engagements à l'égard de la partie II. Au regard de cette partie, les Etats adhérents ne disposent que d'une faible marge de manœuvre :

A. Applicabilité des engagements à toutes les dispositions de la partie II

Il n'est en effet pas prévu qu'un Etat puisse faire un «choix» entre les différentes dispositions de la partie II (comme cela est prévu pour la partie III). Dans l'esprit de la charte, cette partie doit être appliquée dans son intégralité. Toutefois, l'article 21 précise que les Etats peuvent formuler des réserves en ce qui

concerne les paragraphes 2 à 5 de l'article 7, aucune autre réserve n'étant admise¹³².

B. Applicabilité de la partie II (sauf le cas des réserves sus-évoquées) à l'ensemble des langues régionales ou minoritaires pratiquées sur le territoire de l'Etat au sens de l'article 1 de la charte

Pour chaque Etat se pose donc la question de définir quelles sont «les langues régionales ou minoritaires pratiquées sur son territoire». Plusieurs Etats ont accompagné leur instrument d'adhésion d'une déclaration indiquant quelles langues relèvent selon eux de la partie II¹³³. La charte n'oblige pas les Etats de faire une telle déclaration relative à la liste des langues relevant de la partie II. Mais il résulte indirectement de l'article 15 que les Etats doivent établir une telle liste. En effet, cet article leur fait obligation de présenter périodiquement un rapport «sur la politique suivie conformément à l'article II». Un tel rapport doit nécessairement mentionner les langues qui sont visées par cette politique. Le comité d'experts sera conduit à examiner les langues ainsi énumérées et à se demander si cette liste peut être regardée comme exhaustive en regard des critères de l'article 1¹³⁴.

La charte n'aborde pas la question de savoir si l'Etat peut opérer une distinction entre les différentes parties du «territoire» visé par l'article 2, paragraphe 1. Cette question rejoint celle de savoir si l'Etat peut limiter son adhésion à la charte pour une partie de son territoire¹³⁵.

Le fait qu'en vertu de l'article 1, paragraphe 1, la partie II s'applique sans exclusion à toutes les langues régionales ou minoritaires au sens de la charte constitue un aspect extrêmement important du système de la charte que le comité d'experts ne manque pas de rappeler dans chacun de ses rapports. Cette application générale à toutes les langues régionales ou minoritaires sera davantage analysée dans les observations présentées en introduction à l'article 7 sur les langues concernées. Elle contraste avec les principes régissant la partie III pour laquelle l'Etat peut définir les langues auxquelles cette partie sera appliquée.

Section 2. Le paragraphe 2 – Engagements au regard de la partie III de la charte

«2. En ce qui concerne toute langue indiquée au moment de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation, conformément à l'article 3, chaque Partie s'engage à appliquer un minimum de trente-cinq paragraphes ou alinéas choisis parmi les dispositions de la partie III de la présente charte, dont au moins trois choisis dans chacun des articles 8 et 12, et un dans chacun des articles 9, 10, 11 et 13.»

Le paragraphe 2 règle une des modalités originales de la charte: il s'agit des conditions dans lesquelles chaque Etat s'engage à appliquer la partie III. Un double choix est confié aux Etats:

- il revient à l'Etat adhérent d'indiquer les langues auxquelles cette partie III s'appliquera. Il dispose à cet égard d'une assez grande marge d'appréciation

selon des modalités précisées à l'article 3 (voir les explications données sous cet article et en introduction de la partie III).

- il appartient à l'Etat adhérent de préciser les paragraphes ou alinéas qu'il s'engage à appliquer¹³⁶. Cette question doit être examinée plus en détail.

Le choix des paragraphes ou alinéas acceptés pourrait être le même pour toutes les langues auxquelles s'applique la partie III. L'Etat peut cependant aussi, ainsi que cela résulte clairement de la rédaction du paragraphe 2, faire varier selon chaque langue les paragraphes et alinéas auxquels il s'engage. Une telle variation est d'ailleurs conforme à l'esprit de la charte. En effet, ainsi qu'il sera encore précisé, la logique de la charte est de confier à chaque Etat le soin de définir la politique de soutien qu'il entend appliquer dans le cadre de la partie III à chaque langue régionale ou minoritaire, cette politique pouvant et devant même varier selon la situation effective de chaque langue (voir les explications complémentaires données en introduction à la partie III).

A. Nombre d'engagements souscrits

En ce qui concerne les engagements souscrits par l'Etat adhérent au titre de la partie III, la charte indique une limite inférieure, mais il n'y a pas de limite supérieure prévue par la charte.

1. *Limite supérieure*

En théorie, un Etat pourrait, pour manifester sa volonté de soutenir les langues régionales ou minoritaires, n'exclure l'application d'aucune des dispositions de la partie III. Une telle démarche est possible. Elle ne serait pas véritablement cohérente. En effet, la partie III comporte souvent des dispositions alternatives. On peut en déduire qu'elles s'excluent logiquement les unes des autres car certains engagements sont plus limités et d'autres plus larges. Il est vrai que si un Etat souscrit aux engagements les plus larges pour une mesure déterminée, il se soumet implicitement aussi aux engagements moins contraignants¹³⁷. Il peut donc à juste titre considérer qu'il peut s'engager également pour ces derniers. Cependant, pour le calcul du nombre d'engagements qu'il a accepté, il ne serait pas acceptable qu'un Etat comptabilise des paragraphes ou des alinéas qui correspondent à des alternatives moins contraignantes par rapport à d'autres engagements également souscrits, ainsi qu'il sera exposé ci-après.

2. *Limite inférieure*

Selon le paragraphe 2 de l'article 2, chaque Etat s'engage à appliquer un minimum de «trente-cinq paragraphes ou alinéas¹³⁸». Un doute peut exister sur la détermination des dispositions qui constituent des paragraphes et des alinéas. Par ailleurs, pour le calcul des trente-cinq dispositions requises, seuls des engagements véritablement distincts doivent être retenus.

a. *Notion de paragraphes et d'alinéas*

Le paragraphe est une subdivision numérotée d'un article. Cela résulte des termes de la charte. Ainsi, dans l'article 3, il est fait mention du «paragraphe 2 de l'article 2», ou du «paragraphe 1 du présent article».

D'ailleurs, presque tous les articles de la partie III comportent des subdivisions sous la forme de paragraphes numérotés. Seul l'article 14 fait exception¹³⁹. (Par ailleurs, les articles 1, 5, 6, 18 et 23 de la charte comportent un seul paragraphe. Les articles 1 et 23 comportent des subdivisions non numérotées. Mais ces articles ne concernent pas la partie III).

Par «alinéas», il faut entendre une subdivision d'un paragraphe caractérisée par le fait que l'on commence une nouvelle ligne. Tous les paragraphes n'ont pas de telles subdivisions, mais toutes les subdivisions de paragraphes sont désignées avec les lettres *a*, *b*, *c*, etc. Ce sont ces subdivisions qui sont visées par l'article 2.

Cependant, un certain nombre de subdivisions de paragraphes comportent elles-mêmes des divisions (définies par les signes *i*, *ii*, *iii*, *iv*, etc.). La question se pose de savoir si le décompte des alinéas se fait au niveau des subdivisions définies par des lettres ou au niveau inférieur, définies par les signes «*i*».

La réponse paraît être que les subdivisions *i*, *ii*, *iii*, etc., ne doivent pas être prises en considération dans le décompte prévu par l'article 2, paragraphe 2, car :

- ces subdivisions ne sont pas des paragraphes ou alinéas au sens formel et ne correspondent donc pas aux termes de l'article 2, paragraphe 2 ;
- ce ne sont pas des engagements distincts mais des alternatives entre des engagements plus ou moins exigeants, les engagements plus larges englobant des engagements moins larges.

Cette réponse peut cependant être mise en doute pour certaines de ces subdivisions qui peuvent apparaître comme de vrais engagements distincts.

b. *Notion d'engagements distincts*

Seuls des engagements distincts doivent être pris en compte pour le calcul des trente-cinq paragraphes ou alinéas exigés par l'article 2. L'absence de caractère distinct entre deux engagements est révélée dans la plupart des cas par le fait qu'ils sont reliés par la conjonction «ou».

Ainsi, dans le cas de l'article 10.1.a, les subdivisions de l'alinéa *a* numérotés *i*, *ii*, *iii*, *iv*, et *v*, reliés par la mention «ou», sont alternatifs. La subdivision *i* définit un engagement qui inclut les engagements mentionnés sous *ii*, *iii*, *iv*, et *v* ; l'engagement *ii* inclut lui aussi les engagements qui suivent sous *iii*, *iv* et *v*, etc. Un seul engagement sera comptabilisé au titre des trente-cinq paragraphes ou alinéas.

Même au niveau des alinéas ou sous-paragraphes, tous les engagements ne sont pas véritablement distincts et alternatifs. Ainsi, dans le cas de l'article 9.2, il existe une division en *a*, *b* et *c* reliées par la mention «ou». Par conséquent, les engagements en question sont alternatifs, du point de vue de la comptabilisation du nombre d'engagements souscrits. En effet, l'engagement *a* inclut l'engagement *b*, et ce dernier inclut *c*. Un seul d'entre eux sera retenu dans la comptabilisation.

De même, le cas de l'article 10.3, on trouve également trois engagements *a*, *b*, *c*, reliée par la conjonction «ou». Ce sont des engagements alternatifs et non distincts, car l'engagement *a* inclut l'engagement *b* qui influe sur l'engagement *c*. Un seul engagement devra être comptabilisé.

A l'inverse, dans le cas de l'article 10.4, il est prévu que l'Etat adhérent s'engage à «prendre une ou plusieurs des mesures suivantes». Les mesures qui suivent sont nettement distinctes et constituent donc trois engagements distincts (traduction ou interprétation, formation, recrutement). Ils doivent donc être distingués dans la comptabilisation.

Dans certains cas, les rédacteurs de la charte ont préféré utiliser la formule «et/ou» qui laisse entendre que les engagements correspondants pourraient être cumulatifs¹⁴⁰. On peut se demander s'il faut tirer de cette utilisation tantôt de la conjonction «et/ou» tantôt de celle de «ou» des conséquences au niveau de l'interprétation de la charte. Après analyse, il paraît conforme eu égard au contenu de ces dispositions et aux objectifs de l'article 2, paragraphe 2, de la charte de ne pas y voir des engagements distincts pour le calcul du nombre d'engagements. Si les rédacteurs ont adopté la formule «et/ou», c'est parce qu'ils étaient sensibles au fait que l'engagement le plus large incluait nécessairement l'engagement moins contraignant, mais à l'inverse les engagements moins contraignants peuvent être souscrits individuellement¹⁴¹. Cependant, on ne devrait pas en tirer des conséquences particulières du point de vue de leur décompte. De plus, quand la conjonction *et/ou* relie des subdivisions d'alinéas (numérotées i, ii, iii, etc.), ces engagements ne devraient être comptabilisés de manière autonome car, ainsi que cela a été dit précédemment, il faut entendre par alinéas ou sous-paragraphes au sens de l'article 2, paragraphe 2, uniquement les subdivisions des paragraphes et non les divisions inférieures à ces subdivisions. Il faut cependant reconnaître qu'il existe des interprétations divergentes sur ce point.

Enfin, il faut relever que, dans le cas de l'article 11.1, les sous-paragraphes *a*, *b*, et *c* relatifs à la radio et à la télévision correspondent à des hypothèses distinctes dès lors que l'on considère que *a* concerne des stations publiques alors que *b* et *c* concernent des stations privées¹⁴².

c. Conclusions

Sur la base de cette analyse, il y a lieu de constater que la partie III comporte soixante-cinq paragraphes ou alinéas formellement distingués par des chiffres ou

des lettres. Mais il n'y a pas soixante-cinq alternatives; en effet, les Etats doivent s'engager à appliquer au moins trente-cinq de ces paragraphes ou alinéas en veillant de surcroît à choisir des engagements effectivement distincts, c'est-à-dire dont l'un n'est plus inclut dans un autre; ce qui conduit à exclure les subdivisions des articles 9.2 et 10.3 qui sont reliées par le mot «ou». On arrive ainsi à un total de soixante et une alternatives parmi lesquelles les Etats doivent choisir au minimum trente-cinq. Si l'on ne suit pas l'analyse développée ci-dessus concernant les subdivisions reliées par les mots «et/ou» dans l'article 9 et si l'on considère ces subdivisions comme de véritables alternatives¹⁴³, on aboutit au chiffre de soixante-huit.

Les paragraphes choisis par les Etats doivent en outre se répartir entre les différents articles :

- au moins trois choisis dans l'article 8 (qui en compte dix);
- au moins un choisi dans l'article 9 (qui en compte six);
- au moins un choisi dans l'article 10 (qui en compte quinze);
- au moins un choisi dans l'article 11 (qui en compte neuf);
- au moins trois choisis dans l'article 12 (qui en compte dix);
- au moins un choisi dans l'article 13 (qui en compte neuf);
- s'agissant de l'article 14, aucun choix minimal n'est prévu (alors qu'il en comporte deux, ou alinéas).

On constate que, si la marge de choix des Etats reste grande, les rédacteurs de la charte ont néanmoins voulu guider les Etats vers un ensemble cohérent d'engagements couvrant l'ensemble de la palette des actions visées par la partie III.

B. Précisions sur le choix entre les alternatives figurant dans les alinéas (ou sous-paragraphes)

Lorsque les alinéas acceptés par un Etat Partie pour une langue régionale ou minoritaire comportent plusieurs alternatives, l'Etat doit préciser quelles sont les alternatives qu'il s'engage à appliquer.

Il doit à cet égard choisir au moins une de ces alternatives. Comme il a été indiqué ci-dessus, ces dernières sont généralement graduées entre des engagements plus larges et d'autres plus restreints. Assez souvent, comme cela a déjà été relevé, le choix de l'engagement le plus large inclut les engagements plus restreints. Mais, parfois, plusieurs alternatives peuvent se combiner¹⁴⁴, car leur contenu n'est pas le même, en ce sens que l'un des engagements n'inclut pas nécessairement la totalité d'un autre engagement. Il est donc possible, dans certains cas, pour une langue donnée, que l'Etat puisse utilement accepter non pas une mais plusieurs des alternatives prévues dans un même alinéa. Ce choix multiple est alors conforme à l'esprit de la charte (indépendamment de la question de savoir si ce choix entre dans le décompte des trente-cinq paragraphes ou sous-

paragraphes qui doivent être souscrits pour chaque langue à laquelle la partie III est applicable).

Plusieurs difficultés peuvent se présenter en relation avec cette question :

a. Si un Etat ne précise pas dans son instrument de ratification quelles sont, pour un alinéa qu'il a accepté, les alternatives qu'il s'engage à appliquer (par exemple s'il accepte l'article 8.1.b sans autres précisions), la portée des obligations qu'il a acceptées est ambiguë.

Dans ce cas, il serait possible pour le dépositaire de la convention (le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe) de lui demander de compléter son instrument de ratification. A défaut, le comité d'experts devra interpréter les engagements pris, en considérant que l'Etat n'a exclu aucune des obligations mentionnées dans l'alinéa en question. Le comité d'experts pourra donc estimer que c'est l'alternative la plus exigeante qui a été acceptée. C'est la solution adoptée par exemple dans le deuxième rapport sur l'application de la charte en Hongrie¹⁴⁵. On ne saurait en effet admettre qu'à défaut de précisions l'Etat adhérent puisse être regardé comme ayant seulement accepté l'alternative la moins stricte. Une telle règle d'interprétation serait pernicieuse, car elle pourrait encourager le défaut de précision des engagements acceptés.

Cependant, dans certains cas, il pourrait être possible, a posteriori, de constater que compte tenu de la situation de la langue en cause un consensus existe sur les alternatives qui doivent, en cas de silence de l'instrument de ratification, être mises en œuvre dans le cadre d'un sous-paragraphe déterminé.

b. Si un Etat accepte expressément tous les engagements d'un alinéa ou plusieurs engagements d'un même alinéa alors que ceux-ci ne sont pas cumulatifs mais alternatifs, et qu'ainsi l'Etat aurait dû effectuer un choix entre eux, il est logique qu'il soit tenu par les engagements les plus exigeants ou les plus larges parmi ceux qu'il aura souscrits, car ces derniers incluent les engagements moins exigeants.

En conclusion, il est important qu'au moment de la ratification les Etats définissent avec soin les engagements auxquels ils souscrivent, en choisissant l'alternative correspondant au niveau de protection le plus élevé qu'ils sont effectivement en mesure d'assurer. Il convient de rappeler à cet égard qu'un Etat peut, par une déclaration complémentaire, accepter de nouveaux engagements mais ne peut révoquer des engagements acceptés (article 3.2). Il peut aussi en pratique faire bénéficier volontairement une langue d'une protection supérieure à celle pour laquelle il s'est engagé dans l'instrument de ratification, mais il doit veiller en tout état de cause à respecter entièrement les engagements formellement souscrits.

C. Contrôle de la régularité des engagements souscrits au titre de l'article 2, paragraphe 2

Un instrument de ratification ne comportant pas des engagements relatifs à trente-cinq paragraphes ou sous-paragraphes, selon les modalités définies à l'article 2, pour chacune des langues spécifiées au titre de l'article 3, ne serait pas régulier.

Le dépositaire des instruments de ratification (le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe) est fondé à relever cette irrégularité et à demander à l'Etat concerné de compléter ses engagements. En effet, en vertu de la Convention de Vienne sur le droit des traités¹⁴⁶, le dépositaire est chargé de vérifier la régularité des actes qui lui sont transmis par les Etats. Il ne peut cependant prendre lui-même position sur leur effet juridique¹⁴⁷. En cas de désaccord persistant, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pourrait saisir le Comité des Ministres.

Si l'insuffisance des engagements d'un Etat n'a pas été relevée au moment du dépôt des instruments de ratification, le comité d'experts pourrait relever cette insuffisance lors de l'examen de la mise en œuvre de la charte et pourrait inviter l'Etat concerné à régulariser sa situation.

Article 3 – Modalités

«1. Chaque Etat contractant doit spécifier dans son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation chaque langue régionale ou minoritaire, ou chaque langue officielle moins répandue sur l'ensemble ou une partie de son territoire, à laquelle s'appliquent les paragraphes choisis conformément au paragraphe 2 de l'article 2.

2. Toute Partie peut, à tout moment ultérieur, notifier au Secrétaire Général qu'elle accepte les obligations découlant des dispositions de tout autre paragraphe de la charte qui n'avait pas été spécifié dans son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, ou qu'elle appliquera le paragraphe 1 du présent article à d'autres langues régionales ou minoritaires, ou à d'autres langues officielles moins répandues sur l'ensemble ou une partie de son territoire.

3. Les engagements prévus au paragraphe précédent seront réputés partie intégrante de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation, et porteront les mêmes effets dès la date de leur notification.»

L'article 3 est un article technique qui précise les modalités de notification des engagements souscrits au titre de la partie III. Il est précisé que l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation doit indiquer à la fois les paragraphes de la partie III auxquels l'Etat souscrit et les langues auxquelles ces paragraphes sont applicables, étant bien entendu que les paragraphes choisis peuvent ne pas être les mêmes pour chaque langue¹⁴⁸. Une notification formelle conforme à l'article 3 est nécessaire pour que l'Etat soit engagé du point de vue du droit international. Cet article comporte de plus dans son paragraphe 1 une importante précision de fond relative à la prise en compte des langues officielles moins répandues.

Section 1. Caractère formel de l'engagement pris dans le cadre de l'article 3

(Effet des déclarations relatives à l'application de dispositions de la partie III à des langues non désignées au titre de cette partie)

Seuls les engagements spécifiés dans l'instrument d'adhésion (ou dans une notification ultérieure) adressé au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe lient l'Etat adhérent. Le fait que celui-ci ait, dans son instrument de ratification ou dans son rapport périodique adressé au Conseil de l'Europe en vertu de l'article 15, mentionné que certains paragraphes de la partie III sont respectés pour des langues régionales ou minoritaires non incluses dans le bénéfice de la partie III, ne peut être considéré comme une acceptation tacite liant cet Etat d'appliquer à ces langues les paragraphes en question¹⁴⁹.

L'Allemagne et l'Autriche ont, dans leurs instruments de ratification, déclaré que leur droit interne correspond à l'application de certaines des dispositions de la partie III pour des langues non désignées comme bénéficiant de cette partie¹⁵⁰.

Il faut considérer que cette déclaration ne correspond pas à un engagement couvert par la charte. En effet, l'article 2 ne permet pas de ne pas désigner une langue comme bénéficiant de la partie III mais de s'engager néanmoins à appliquer à ces langues certaines dispositions de cette partie. Ces déclarations ne devraient donc être regardées que comme une information.

Le comité d'experts a néanmoins considéré qu'il lui revenait de contrôler la mise en œuvre de dispositions ainsi désignées. Il semble donc estimer que de telles déclarations instituent de véritables engagements qu'il lui appartient de vérifier. Il estime toutefois que ce procédé «n'est acceptable que si les autorités allemandes l'entendent comme un premier pas vers la protection complète qu'offre la partie III¹⁵¹».

Section 2. Langues concernées par la partie III

Aux termes de l'article 3.1, chaque Etat adhérent doit spécifier dans son instrument d'adhésion la ou les langues auxquelles s'appliquent les paragraphes choisis conformément à l'article 2, paragraphe 2. Cependant, le type de langues pouvant être désignées dans le cadre de cet article est limité par les termes utilisés par cet article. L'Etat adhérent ne peut pas déclarer appliquer la partie III à n'importe quelle langue ou pratique linguistique.

L'article 3.1 permet à l'Etat adhérent de faire bénéficier des dispositions de la partie III deux catégories de langues :

- les langues régionales ou minoritaires telles que définies à l'article 1.a (voir les commentaires figurant sous cet article);
- les langues officielles moins répandues.

Au regard de cette disposition, il paraît nécessaire d'analyser la notion de langue officielle moins répandue et de s'interroger sur la possibilité pour l'Etat adhérent de ne désigner aucune langue dans le cadre de l'article 3. S'agissant du choix laissé à l'Etat adhérent de définir dans le cadre de l'article 3 les langues régionales ou minoritaires auxquelles seront appliqués les engagements souscrits dans la partie III de la charte, il est renvoyé aux commentaires introductifs de cette partie.

A. Notion de langue officielle moins répandue

Cet élément a été introduit relativement tardivement dans le projet de charte, dans le cadre des travaux du CAHLR pour tenir compte de la situation existant dans certains pays où une langue officielle présente elle-même les caractéristiques «sociologiques» d'une langue minoritaire¹⁵². Il convient de préciser quelles sont les langues visées, quels sont les objectifs de cette disposition, quelle est la portée juridique de la mention de telles langues au titre de l'article 3, et enfin il faut s'interroger si, à défaut d'une telle mention, une langue officielle peut être qualifiée de minoritaire.

1. Les langues présentant le caractère de langues officielles moins répandues

Par analogie avec la définition donnée à l'article 1.a.i des langues régionales ou minoritaires, on peut dire qu'une langue officielle moins répandue est une langue bénéficiant du statut de langue officielle mais est parlée par un groupe numériquement inférieur au reste de la population de l'Etat.

Le caractère de langue officielle moins répandue peut s'apprécier :

- soit au regard de l'ensemble du territoire d'un Etat : une langue peut être officielle tout en étant moins répandue (donc minoritaire) dans l'ensemble du territoire de l'Etat ;
- soit au regard d'une partie du territoire : une langue peut être officielle et représenter la langue majoritaire sur une partie du territoire, tout en étant moins répandue (minoritaire) sur une autre partie de ce territoire.

On rencontre ce genre de situations dans de nombreux Etats : en Suisse¹⁵³, en Finlande¹⁵⁴, en Espagne¹⁵⁵ ou en Croatie¹⁵⁶.

2. Les objectifs poursuivis par la mention à l'article 3 des langues officielles moins répandues

La prise en compte de ce genre de situation a été intégrée dans la charte pour tenir compte du fait que certains Etats reconnaissent plusieurs langues officielles parmi lesquelles certaines sont relativement moins répandues. Or, en application de l'article 1 de la charte, les langues officielles ne peuvent être regardées comme des langues régionales ou minoritaires. Elles sont donc en principe exclues du bénéfice de la charte. Une telle situation est regrettable pour des langues qui, bien qu'officielles, sont caractérisées par des éléments de faiblesse

qui justifieraient des mesures de protection du type de celles prévues par la charte. Pour tenir compte de cette préoccupation, l'article 3 prévoit que les Etats peuvent faire bénéficier de telles langues des engagements prévus à la partie III¹⁵⁷.

3. Portée de la mention d'une langue officielle moins répandue dans le cadre de l'article 3 de la charte

L'article 3 prévoit qu'une langue officielle moins répandue bénéficie des dispositions de la partie III mais non de la partie II¹⁵⁸. Cela peut s'expliquer par le fait que les auteurs de la charte ont pu penser que le statut officiel accordé à une langue s'accompagne nécessairement de garanties similaires à celles prévues dans la partie II. Cependant, une telle hypothèse ne correspond pas toujours à la réalité rencontrée dans certains Etats qui ont une conception très souple de la notion de langue officielle, laquelle peut s'appliquer à des langues faiblement protégées¹⁵⁹.

Le rapport explicatif¹⁶⁰ laisse entendre que c'est la charte dans son ensemble qui s'applique aux langues officielles moins répandues désignées par l'Etat adhérent, conformément à l'article 3. On peut hésiter à suivre le rapport explicatif dans cette analyse¹⁶¹. Mais le comité d'experts est allé dans le même sens en considérant que la désignation d'une langue officielle moins répandue au titre de l'article 3 devait le conduire à vérifier si l'Etat adhérent respecte les objectifs et principes de la partie II en ce qui concerne cette langue¹⁶². Si cette position du comité d'experts n'est pas conforme à la lettre de la charte, elle peut néanmoins se prévaloir de son esprit. Il serait en effet paradoxal que la protection accordée à une langue officielle soit plus faible que celle qui doit être assurée à toute langue régionale ou minoritaire, même non visée au titre de la partie III. On peut donc considérer que le comité d'experts a eu raison d'éviter qu'une interprétation littérale de la charte aboutisse à une incohérence consistant dans le fait que la désignation d'une langue comme officielle, alors qu'elle est objectivement dans une situation de langue régionale ou minoritaire, puisse aboutir à exclure celle-ci de la protection de la partie II considérée pourtant comme un minimum dont doit profiter toute langue régionale ou minoritaire. Seules des langues officielles effectivement majoritaires et dominantes doivent échapper à l'application de la charte.

4. Statut d'une langue qui n'est officielle que dans une partie du territoire de l'Etat

Une langue désignée comme officielle sur une partie du territoire d'un Etat peut ne pas bénéficier de ce statut officiel sur le reste de ce territoire et il convient de savoir si elle peut avoir le caractère d'une langue régionale ou minoritaire sur les territoires où elle n'est pas reconnue comme langue officielle.

Si l'article 1.a de la charte exclut formellement les langues officielles de la définition des langues régionales ou minoritaires, il résulte de l'analyse de cette

disposition qu'elle ne vise que les langues officielles au niveau de l'ensemble du territoire¹⁶³. On ne saurait donc en tirer la conséquence qu'une telle langue ne relève pas des dispositions de la charte. Il pourrait cependant apparaître comme non conforme au système de la charte de soumettre à sa protection de telles langues si l'Etat concerné n'a pas décidé de les mentionner dans le cadre de l'article 3. On peut faire une comparaison entre cette question et celle de savoir si un groupe de personnes majoritaire dans l'Etat peut être qualifié juridiquement de minorité dans la partie du territoire de l'Etat où il est numériquement moins important. Les réponses données du point de vue du droit des minorités étant hésitantes¹⁶⁴. De plus, du point de vue du droit des langues minoritaires, il faut relever que dans le cas de l'application du principe de territorialité, le fait de reconnaître comme langue régionale ou minoritaire dans une partie du territoire une langue qui est officielle dans une autre partie de ce territoire pourrait créer des confusions. Il semble préférable de faire prévaloir la lettre de la charte, c'est-à-dire de ne pas exclure de son champ d'application les langues qui ne sont officielles que sur une partie du territoire national.

5. Possibilité de reconnaître comme langue officielle moins répandue une variante de la langue officielle

On peut se demander si dans le cadre de l'article 3 un Etat peut mentionner comme langue officielle moins répandue une variante de la ou d'une langue officielle. Si une telle question se pose, c'est que la charte exclut de son champ d'application les dialectes de la langue officielle et que l'on peut comprendre comme tels des variantes de la ou d'une langue officielle. On peut avoir des réticences à reconnaître comme valable une interprétation qui aurait pour effet sinon pour but de contourner cette exclusion formelle prévue par la charte. Cependant, la notion de dialecte et de variante d'une langue peut faire l'objet de différences d'interprétation. Aussi peut-on avoir le souci de ne pas vouloir appliquer des règles trop rigides en cette matière. De plus, pour que la disposition puisse jouer, il faut que la langue concernée soit reconnue comme officielle. Quoi qu'il en soit, un tel cas de figure ne s'est pas encore présenté. Quand les Etats veulent faire bénéficier de la charte une langue qui pourrait le cas échéant être regardée comme une variante de la langue officielle, ils peuvent la qualifier de langue régionale ou minoritaire distincte de la langue officielle¹⁶⁵. Si un Etat qualifie de telle manière une pratique linguistique qui pourrait légitimement être qualifiée de dialecte de la langue officielle, on ne peut en pratique qu'en prendre acte¹⁶⁶.

B. Absence de désignation de langue bénéficiant de la partie III

Le rapport explicatif relève à juste titre qu'un Etat peut se limiter à ratifier la charte sans choisir aucune langue aux fins de l'application de la partie III¹⁶⁷. Dans ce cas, seule la partie II serait applicable. Mais on peut se demander si une telle démarche serait, sauf cas particulier, conforme à l'esprit, voire même à la lettre, de la charte. En effet, l'esprit de la charte demande que les Etats aient recours aux engagements de la partie III, laquelle constitue un élément

fondamental de la charte, et ce, autant que possible, pour toutes les langues régionales ou minoritaires ayant une importance significative sur leur territoire. Le refus pour un Etat d'accepter tout engagement au titre de la partie III, alors que sur son territoire sont pratiquées des langues dont la situation serait appropriée à la mise en œuvre de certaines des dispositions de cette partie III, pourrait apparaître comme un manque de bonne foi dans l'adhésion à la charte. De plus, puisque la charte demande aux Etats de souscrire à un nombre minimal de paragraphes figurant dans la partie III pour chacune des langues désignées au titre de cette partie, on peut se demander si le refus de faire bénéficier une langue quelconque de cette partie ne constitue pas une façon détournée d'échapper aux obligations susmentionnées et, par suite, une sorte d'abus de droit.

En définitive, on peut considérer que ce n'est que dans le cas où aucune langue régionale ou minoritaire n'est pratiquée de manière significative sur le territoire d'un Etat que l'absence d'engagement au titre de la partie III peut être regardée comme légitime¹⁶⁸.

Section 3. Application territoriale des engagements acceptés

Une part importante des engagements prévus dans la partie III n'est applicable que sur les territoires sur lesquels la langue régionale ou minoritaire considérée est pratiquée.

Si les Etats adhérents ne sont pas tenus d'indiquer dans leurs instruments de ratification ce que sont ces territoires, ils doivent cependant examiner cette question dès le stade du dépôt de l'instrument de ratification.

Si un Etat adhérent devait arriver à la conclusion selon laquelle en raison de la situation d'une langue régionale ou minoritaire un engagement souscrit dans le cadre de l'article 3 ne serait applicable sur aucune partie du territoire national, cet engagement ne pourrait valablement être comptabilisé par cet Etat dans les trente-cinq paragraphes ou sous-paragraphes qui doivent au minimum être acceptés pour chacune des langues auxquelles la partie III est applicable. L'acceptation théorique d'un engagement, dont il serait constaté par ailleurs qu'il n'est applicable sur aucune partie du territoire national, ne pourrait être regardé comme valable.

Il est rappelé qu'à défaut d'indication par l'Etat adhérent du territoire sur lequel une disposition de la charte est applicable, il faut considérer que l'Etat a renoncé à limiter territorialement le champ d'application de cette disposition. Celle-ci est alors applicable sur l'ensemble du territoire de l'Etat, comme cela est d'ailleurs le cas pour un certain nombre de dispositions de la charte ayant une portée générale.

L'Etat dispose cependant de la possibilité de modifier à tout moment la détermination des territoires sur lesquels sont applicables les engagements comportant une limitation territoriale. En effet, une telle limitation ne constitue pas une réserve mais une modalité qui peut évoluer en fonction de l'appréciation de la situation ou de la pratique des langues sur le terrain.

Section 4. Modification des engagements pris concernant la partie III

Le paragraphe 2 de l'article 3 permet aux Etats adhérents d'étendre leurs engagements à tout moment après l'adhésion :

- soit pour accepter les obligations correspondant à des paragraphes et sous-paragraphes autres que ceux qui avaient initialement été acceptés ;
- soit pour faire bénéficier de la partie III des langues qui n'avaient pas été spécifiées auparavant.

Une telle extension pourra intervenir soit spontanément si un Etat se rend compte que les obligations prévues par la charte ne présentent pas les difficultés initialement escomptées, soit sur invitation du comité d'experts si celui-ci constate qu'une promotion effective des langues régionales ou minoritaires implique une extension des engagements de l'Etat¹⁶⁹.

Il résulte implicitement de ce paragraphe qu'une limitation des obligations initialement acceptées n'est pas possible, sauf à dénoncer l'adhésion à la charte européenne conformément à l'article 22.

Le paragraphe 3 de l'article 3 précise que les nouveaux engagements acceptés par un Etat au titre de l'article 3.2 porteront effet à compter de leur modification et seront considérés comme une partie intégrante à compter de ce moment de l'adhésion initiale avec les mêmes effets.

Article 4 – Statuts de protection existants

Cette disposition constitue une règle d'interprétation de la charte et de règlement préventif d'un conflit éventuel entre les dispositions de la charte et d'autres traités, en définissant un ordre de priorité entre ces conventions.

On se trouve dans la situation de l'article 30, paragraphe 2, de la Convention de Vienne : lorsqu'un traité précise qu'«il est subordonné à un traité antérieur ou postérieur ou qu'il ne doit pas être considéré comme incompatible avec cet autre traité, les dispositions de celui-ci l'emportent».

Il s'agit d'une déclaration de compatibilité. Celle-ci signifie en l'espèce que la charte doit être interprétée dans le sens de sa compatibilité avec les traités désignés. S'il y avait une impossibilité de conciliation, ces derniers prévaudraient.

La charte entend éviter que son application puisse se traduire par une remise en cause des règles particulières déjà prises en faveur des langues régionales.

Section 1. Paragraphe 1

«Aucune des dispositions de la présente charte ne peut être interprétée comme limitant ou dérogeant aux droits garantis par la Convention européenne des Droits de l'Homme.»

Cette disposition vise à éviter tout conflit éventuel entre les prescriptions de la charte et celles de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH).

Elle se présente en premier lieu comme une «interprétation officielle» par la charte elle-même de son contenu : celle-ci ne saurait être «interprétée comme limitant ou dérogeant aux droits garantis» par la CEDH.

Par conséquent, dans le cas où un doute pourrait exister quant à la portée d'une disposition de la charte, il faudrait analyser cette disposition d'une manière conforme aux règles de la CEDH.

Cette règle d'interprétation paraît avoir été inscrite dans la charte surtout pour marquer la volonté des rédacteurs de la charte d'exprimer leur adhésion aux principes des droits de l'homme et d'apporter ainsi tout apaisement à ceux qui pourraient craindre qu'il existe un hiatus entre la promotion des langues régionales et la démarche des droits de l'homme.

La crainte qu'il pourrait exister une telle contradiction s'exprime dans une opposition parfois faite entre une démarche universaliste, qui serait celle des droits de l'homme, et la démarche particulariste, qui caractériserait la défense des langues et cultures particulières.

Bien que cette préoccupation soit reprise par une assez abondante littérature, elle ne correspond guère à de véritables difficultés de conciliation entre l'instrument international de protection des langues que constitue la charte et l'instrument international de protection des droits fondamentaux généraux représenté par la CEDH.

Il existe pour l'essentiel une complémentarité entre droits de l'homme et protection des langues et cultures de groupes particulières. Comme cela a déjà été rappelé, la conviction que la protection de la culture particulière à certains groupes est nécessaire à la mise en œuvre effective de la garantie des droits de l'homme est largement acceptée en Europe et constitue le fondement de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales¹⁷⁰. La conciliation entre les droits de l'homme et la charte pose encore moins de questions, car la charte ne crée pas de droits individuels ou collectifs concurrents de ceux figurant dans la CEDH.

Cette conviction est confirmée par l'examen des hypothèses de conflit entre la charte et la Convention telles qu'elles sont parfois évoquées :

- la principale question est celle de la compatibilité entre l'organisation de mesures positives de soutien d'un bien culturel (une langue régionale ou minoritaire) et le principe d'égalité (ou de non-discrimination) figurant à l'article 14 de la CEDH. Pour qu'il y ait incompatibilité, il faudrait que les mesures de promotion de la langue régionale ou minoritaire entraînent pour

leurs locuteurs des avantages tels que les locuteurs d'une autre langue s'en trouveraient désavantagés. Mais les mesures de promotion prévues par la charte visent seulement à réduire ou à compenser les désavantages qui résultent dans l'usage de la langue régionale ou minoritaire. De plus, la promotion des langues régionales ou minoritaires est un objectif légitime et raisonnable qui peut justifier que ponctuellement des avantages puissent être aménagés pour les personnes qui pratiquent ces langues ;

- on a aussi pu évoquer la crainte que des mesures favorables à une langue régionale ou minoritaire puissent pour certaines personnes entraîner une contrainte qui serait contraire à la liberté d'expression (article 10), la liberté familiale (article 8), la liberté d'éducation (Protocole additionnel n° 1). Mais les engagements envisagés par la charte prévoient des mesures de promotion des langues régionales ou minoritaires et non des contraintes exercées à l'encontre des locuteurs des langues officielles. Au contraire, il s'agit de réduire les contraintes résultant de l'absence de protection des langues régionales ou minoritaires. Les dispositions de la charte faciliteraient un respect plus effectif de la Convention européenne des Droits de l'Homme en permettant la mise en œuvre des libertés garanties dans le cadre de l'usage des langues régionales ou minoritaires.

Section 2. Paragraphe 2

«Les dispositions de la présente charte ne portent pas atteinte aux dispositions plus favorables régissant la situation des langues régionales ou minoritaires, ou le statut juridique des personnes appartenant à des minorités, qui existent déjà dans une Partie ou sont prévues par des accords internationaux bilatéraux ou multilatéraux pertinents.»

A. Respect des garanties existantes

Dans un certain nombre d'Etats, il existe déjà des statuts concernant certaines langues ou des personnes appartenant à des minorités linguistiques. Ces statuts résultent le plus souvent du droit national mais peuvent aussi être fondés sur des accords internationaux.

La charte n'a pas pour objectif de porter atteinte à ces statuts. L'article 5, paragraphe 2, précise qu'elle ne saurait pas non plus avoir indirectement un tel effet et exclut toute interprétation de la charte qui pourrait conduire à de telles conclusions.

Il résulte en fait clairement des dispositions de la charte que les engagements qu'elle comporte peuvent toujours être dépassés librement par les Etats adhérents dans l'intérêt de la promotion des langues régionales ou minoritaires.

B. Combinaison avec d'autres statuts ou garanties

Plusieurs questions se posent quant à la mise en œuvre de cette disposition :

1. *L'existence de statuts particuliers plus protecteurs exclut-elle l'application de la charte ?*

Une réponse positive semble avoir été donnée par le Danemark dans la déclaration accompagnant son instrument de ratification du 8 septembre 2000.

Estimant que les statuts législatifs des langues des îles du Groenland et Féroé confèrent à ces langues «un haut degré de protection», il en a conclu que la charte n'était pas applicable à ces langues¹⁷¹.

Cette conclusion peut être discutée. En effet, l'article 4, paragraphe 2, ne parle pas d'exclusion du champ d'application de la charte des langues bénéficiant d'un statut plus favorable, mais seulement de non-mise en cause des dispositions plus favorables. En particulier, l'obligation d'informer les personnes concernées des protections instituées par la charte et celle de faire rapport sur l'exécution de la charte ne sauraient être écartées par l'article 4, paragraphe 2, puisque de telles obligations ne peuvent en aucun cas porter atteinte aux garanties dont disposent certaines langues ou certains locuteurs.

2. Les statuts et avantages reconnus à certaines langues régionales ou minoritaires pourraient-ils avoir des effets défavorables sur d'autres langues régionales ou minoritaires ?

En application de la législation nationale ou d'un accord international, une langue autre que la langue officielle peut bénéficier d'un statut lui garantissant une position particulière, par exemple en ce qui concerne l'enseignement ou les relations avec les autorités publiques. L'adoption de mesures de protection en faveur des langues régionales ou minoritaires pourrait affecter cette position.

Pendant, cette situation n'est pas sensiblement différente de celle caractérisant les rapports entre langue officielle et langue régionale ou minoritaire. Tout comme la charte n'entend pas mettre en cause la position particulière des langues officielles, elle ne s'oppose pas non plus à l'existence de statuts particuliers au bénéfice d'autres langues.

Le seul élément d'incompatibilité qui pourrait exister concerne l'hypothèse d'un statut conférant un monopole à une langue dans l'un des domaines dans lesquels la charte demande la prise en compte des langues régionales ou minoritaires. Par exemple, un monopole attribué à une langue à statut spécial en matière d'enseignement serait incompatible avec les dispositions de la charte. D'un point de vue formel, un tel monopole pourrait être regardé comme une «disposition plus favorable» au sens de l'article 4.2 de la charte et devrait donc être regardé comme primant en vertu de cet article les dispositions de la charte. Toutefois, d'un point de vue politique, une telle contradiction ne serait guère acceptable. L'hypothèse paraît toutefois largement théorique.

Article 5 – Obligations existantes

«Rien dans la présente charte ne pourra être interprété comme impliquant le droit d'engager une quelconque activité ou d'accomplir une quelconque action contrevenant aux buts de la Charte des Nations Unies ou à d'autres obligations du droit international, y compris le principe de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des Etats.»

L'article 5 comprend, comme l'article 4, une règle d'interprétation de la charte¹⁷².

Section 1. Exclusion d'interprétations erronées de la charte

L'article 5 vise à exclure certaines interprétations qui pourraient être données à des actions préconisées par la charte. Cette disposition tend à éviter que les engagements figurant dans la charte puissent être invoqués comme impliquant ou justifiant la méconnaissance d'autres engagements internationaux, en particulier la Charte des Nations Unies.

Ce faisant, l'article 5 ne fait que rappeler un principe général du droit international applicable aux conventions internationales: les engagements souscrits dans le cadre de conventions internationales ne peuvent être mis en cause que par un nouvel accord international conclu entre les mêmes Parties. Pour ce seul motif déjà, la charte ne peut avoir juridiquement pour effet de remettre en cause les buts de la Charte des Nations Unies (ou d'autres engagements conclus avec des Etats non adhérents à la charte).

L'article 5 précise que tel n'est pas en tout cas l'intention de la charte. Celle-ci invite les Etats adhérents à accepter des engagements nouveaux, mais ne vise nullement à remettre en cause des engagements existants dès lors qu'aucun engagement international ne contraint les Etats à réprimer ou du moins à négliger les langues régionales ou minoritaires¹⁷³.

Section 2. Respect des principes de souveraineté et d'intégrité territoriale

L'article 5 se réfère à certains engagements internationaux particuliers, à savoir le principe de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des Etats. Ce principe a une portée vaste et complexe qu'il n'y a pas lieu d'examiner ici dans tous ses aspects.

Dans certains Etats, le concept de souveraineté et d'intégrité territoriale a parfois été interprété comme susceptible d'être mis en cause par l'existence de cultures minoritaires. Cette interprétation n'a cependant pas été accueillie au plan du droit international. Celui-ci a, au contraire, affirmé la compatibilité du respect des cultures minoritaires avec la souveraineté et l'intégrité des Etats. Cette compatibilité résulte au plan européen notamment de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

Aucune disposition de la charte ne met en cause directement le principe¹⁷⁴ de la souveraineté et de l'intégrité nationale. L'article 5 vise donc avant tout à prévenir les interprétations erronées de la charte consistant à voir dans celle-ci un instrument de consécration d'un droit pour des groupes linguistiques d'obtenir la satisfaction de revendication séparatiste. Pour écarter une telle crainte, l'article 5 reprend les termes du préambule de la charte (paragraphe 7) et réaffirme que celle-ci s'inscrit dans le cadre du respect de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale.

A cet égard, il convient en particulier de souligner les deux aspects suivants :

- aucune disposition de la charte ne tend à instituer un pouvoir de décision politique en faveur de minorités linguistiques qui pourraient remettre en cause les pouvoirs publics établis dans les Etats Parties ;
- de même, aucune disposition de la charte ne permet de remettre en cause les limites territoriales des Etats Parties et ne vise à distinguer des entités territoriales spécifiques mettant en cause l'intégrité des Etats. Sans doute l'article 7.1.b prévoit «le respect de l'aire géographique de chaque langue régionale ou minoritaire de sorte que les divisions administratives ne constituent pas un obstacle à la promotion de cette langue». Mais le respect de ce principe n'implique pas de remettre en cause l'intégrité territoriale de l'Etat. Cette intégrité n'implique pas de méconnaître l'aire géographique d'une langue¹⁷⁵.

Malgré les assurances exprimées par l'article 5, il existe quand même des interprétations suspicieuses de la charte qui craignent que celle-ci favorise la «balkanisation des Etats signataires¹⁷⁶». Ces interprétations paraissent abusives.

Article 6 – Information

«Les Parties s'engagent à veiller à ce que les autorités, organisations et personnes concernées soient informées des droits et devoirs établis par la présente charte.»

L'article 6 demande aux Etats adhérents d'assurer une information sur le contenu de la charte.

Il s'agit d'un engagement général indépendant des parties II et III.

Section 1. Portée de cet engagement

A. Les modalités de l'information

Ces modalités ne sont pas précisées par la charte. Il revient à chaque Etat de les choisir. Toutefois, l'engagement comporte clairement une obligation d'action et la recherche d'un résultat satisfaisant au niveau de la connaissance de la charte dans l'Etat concerné.

Le comité d'experts interroge régulièrement les Etats sur les mesures prises pour satisfaire à l'engagement prévu par l'article 6 et relève, le cas échéant, l'insuffisance de ces mesures.

B. Les destinataires de l'information

L'information doit concerner les autorités, organisations et personnes concernées.

S'agissant des autorités, il s'agit bien sûr des instances publiques, en particulier celles chargées de mettre en œuvre les mesures prévues par la charte. Les Etats adhérents doivent donner des indications à leurs administrations sur les mesures prévues par la charte auxquelles ils ont souscrit. Cette obligation d'information signifie que les Etats ne peuvent se contenter de souscrire à des engagements de

manière formelle sans veiller à ce que les possibilités ouvertes par ces engagements soient connues par les autorités qui doivent leur donner un contenu réel. En particulier, les instances de l'Etat central doivent informer les autorités locales des conséquences qui s'attachent à l'adhésion à la charte.

Les organisations visées par l'article 6 sont en particulier les organisations non gouvernementales représentatives des intérêts des langues régionales ou minoritaires et de leurs locuteurs. Ces organisations, auxquelles il est fait référence à plusieurs reprises dans la charte¹⁷⁷, sont considérées par celle-ci comme des partenaires privilégiés des autorités publiques pour la mise en œuvre des mesures prévues.

Enfin, l'article 6 vise aussi les «personnes» concernées, donc les citoyens individuels et en particulier les locuteurs des langues régionales ou minoritaires. Pour éviter que les engagements pris dans le cadre de la charte restent lettre morte, il est essentiel que les personnes concernées connaissent ces engagements.

C. Objet de l'information

L'article 6 évoque une information sur les droits et devoirs établis par la charte. Le terme de devoirs concerne les engagements acceptés par les Etats. Il est clair que ces engagements créent des «devoirs» pour ces Etats même si ceux-ci ne sont pas toujours précisés de manière détaillée. Le terme «droits» mérite d'être souligné car cet article est le seul de la charte à l'employer.

Section 2. Contrôle de l'engagement

Celui-ci est assuré par le comité d'experts. Celui-ci consacre régulièrement une partie de ses rapports nationaux sur la manière dont cet engagement est exécuté.

Notes

71. Sous réserve du cas particulier des langues officielles moins répandues ; voir sous article 3.
72. Voir, par exemple, Albart, 1992.
73. Voir Viaut, 2002.
74. Déclaration de Bordeaux adoptée par la Convention du Conseil de l'Europe sur les problèmes de la régionalisation, organisée à l'initiative de l'Assemblée parlementaire et de la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (Bordeaux, France, 30 janvier-1^{er} février 1978).
75. Recommandation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe 928 (1981) du 7 octobre 1981.
76. Résolution du Parlement européen du 16 octobre 1981 (résolution Arfé).
77. Résolution du 30 octobre 1987 (résolution Kurjpers).
78. Résolution du 4 février 1994 (résolution Killideo).
79. Voir la création en 1982 du «Bureau européen pour les langues moins répandues», soutenu depuis sa création par la Commission européenne. Cette formulation est cependant plus ancienne et trouve son origine dans la langue anglaise (voir par exemple Alcock et O'Brien, 1980).
80. Paragraphe 18.
81. Paragraphes 19 et suivants.
82. Sur la diversité de la situation des langues régionales ou minoritaires, voir aussi Blair, 1994.
83. Les études scientifiques attribuaient au moment de la rédaction de la charte à l'Europe entre quarante et soixante-dix langues.
84. Cette notion peut présenter quelques incertitudes dans certains cas :
 - dans le cas de locuteurs de langues étrangères qui sont devenus ressortissants de l'Etat adhérent. Si les langues en question ne sont pas pratiquées traditionnellement dans cet Etat, elles ne relèvent pas des dispositions prévues par la charte ;
 - dans le cas de langues régionales ou minoritaires identiques ou proches de langues étrangères. Cette identité est sans incidence sur l'applicabilité de la charte à de telles langues, mais c'est bien comme langues régionales ou minoritaires qu'elles relèvent de la charte et non comme langues étrangères.
85. Le terme de «migrants» vise certainement les personnes d'origine étrangère non ressortissantes de l'Etat adhérent. Ce terme peut-il s'appliquer également aux personnes ayant acquis la nationalité de l'Etat sur lequel elles résident désormais de manière stable ? Pour l'application de la charte, cette question est mal posée car il ne s'agit pas de définir de manière abstraite les migrants, mais «les langues des migrants». Sont ainsi visées les langues des milieux de l'immigration ou issus de l'immigration, sans qu'il y ait lieu de prendre en compte le fait que les locuteurs de ces langues soient ou non ressortissants de l'Etat. L'article 1 vise à déterminer des langues relevant de la charte et non des locuteurs investis de droits individuels.
86. Ce concept de «réparation historique» a notamment été développé par Giordan, 1982.
87. Dans un avis du 23 janvier 2001 (Doc. 8993), la commission des migrations, des réfugiés et de la démographie de l'Assemblée parlementaire a souligné que la différence faite entre minorités linguistiques historiques ou traditionnelles, d'une part, et les «nouvelles minorités» issues de l'immigration est légitime du point de vue des Etats comme des besoins de ces minorités. Elle a cependant souligné que les minorités issues de changement de frontières en Europe ou du fait de la désintégration d'Etats interethniques (Yougoslavie, Tchécoslovaquie, etc.) doivent être reconnues comme des minorités autochtones traditionnelles.
88. Voir Blair, 1994, p. 58.
89. Cette option a parfois été critiquée (voir, par exemple, Thornberry, 2002. Voir aussi les observations de Blair, 1994, p. 58). Mais la mise en œuvre de la charte aurait été rendue bien plus difficile si elle avait inclus dans son champ d'application les langues issues de l'immigration.
90. Ainsi, la situation n'est pas la même pour les langues issues d'une immigration en provenance d'un pays proche qui conduit à la même langue de part et d'autre d'une frontière que pour les langues issues d'une immigration lointaine qui introduit dans un pays une culture radicalement différente.
91. On peut évoquer aussi le cas de ressortissants de l'Etat adhérent locuteurs de langues de territoires extraeuropéens qui avaient appartenu à l'Etat adhérent et sont devenus indépendants. Certains de ces locuteurs sont installés parfois depuis une période assez longue sur le territoire européen de l'Etat.

92. La charte ne permet pas des réserves d'ordre territorial, mais certains Etats ont procédé *de facto* à de telles réserves. Voir ci-dessous les observations sous l'article 21.

93. Propositions concernant une définition du terme «minorité», Nations Unies, Conseil économique et social, Commission des droits de l'homme E/CN/4/Sub. 2/ 1985/ 31, 14 mai 1985.

94. Dans un rapport établi en 1977 (paragraphe 564), Francesco Capotorti, rapporteur spécial de la sous-commission des Nations Unies sur la prévention de la discrimination et la protection des minorités, définit ainsi la «minorité nationale»: un groupe numériquement inférieur au reste de la population d'un Etat, dans une position non dominante dont les membres – ressortissants de cet Etat – possèdent les caractéristiques ethniques, religieuses ou linguistiques différentes de celles du reste de la population et manifestent, ne serait-ce qu'implicitement, un esprit de solidarité et une volonté de préserver leur culture, leurs traditions, leurs religions ou leur langue». De même, l'article 1 de la proposition de protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales concernant les personnes appartenant à des minorités nationales, telle qu'elle figure dans la Recommandation 1201 (1993) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, définit la minorité nationale comme un groupe de personnes dans un Etat [...] moins nombreuses que le reste de la population de cet Etat ou d'une région de cet Etat [...]».

95. La tendance consistant à assimiler trop rapidement langues régionales ou minoritaires et minorités nationales se retrouve parfois dans les travaux du comité d'experts. Ainsi, dans le rapport sur l'exécution de la charte en Hongrie (paragraphe 11), le comité se réfère à la liste des minorités fixées par la loi hongroise sur les droits des minorités pour définir quelles sont les langues régionales ou minoritaires existant en Hongrie. Il faut cependant distinguer les deux concepts. Un groupe ayant les caractéristiques d'une minorité peut ne pas avoir de spécificités linguistiques ou ne pas être déterminé à conserver les spécificités linguistiques qu'il possède. Inversement, une langue régionale ou minoritaire peut mobiliser des personnes qui ne se considèrent pas comme des membres d'une minorité.

96. Voir les observations sous l'article 3, p. 73 et s.

97. Cela résulte des termes mêmes de l'article 1.a.i: «groupe numériquement inférieur au reste de la population de l'Etat». Voir aussi ci-dessous, p. 74 et s.

98. Le problème pourrait se poser notamment en Belgique. Voir l'avis de la Convention de Venise sur les groupes de personnes auxquelles la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales pourraient s'appliquer en Belgique (Doc. CDL - AD (2002) 1 du 9 mars 2002).

99. Voir ci-après les commentaires sous cet article, p. 74 et s.

100. Voir Henrad, 2001.

101. Voir Schaw, 1992.

102. Voir ci-après, ainsi que les commentaires sous l'article 3, p. 74 et s.

103. Voir ci-après, p. 74 et s.

104. Toute langue a un statut juridique. Si la loi ne dit rien à son sujet, ce statut est caractérisé par une absence de droits. Mais une telle absence constitue aussi matériellement une règle de droit!

105. Une autre question, qui sera traitée ci-après, dans les observations sur le concept de territoire où une langue est pratiquée, concerne la situation de ces langues dans les territoires où elles n'ont pas de statut d'officialité, lorsqu'est appliqué un principe de territorialité des langues.

106. Et donc des engagements généraux de la partie II.

107. Voir, par exemple, Martinet, 1970; voir aussi sur le concept de dialecte les observations de Baggioni, 1997: les langues, selon cet auteur, sont des variétés «écrites» et «décrées», c'est-à-dire grammatisées et standardisées, alors que les dialectes n'ont pas été organisés en normes généralisées. Sur cette terminologie, voir aussi Caseria, 1988.

108. Les termes de dialecte (voire de patois) sont souvent utilisés de manière subjective pour désigner des expressions linguistiques qui n'auraient pas les mêmes «qualités» que les langues. La charte n'a pas une telle démarche. Elle recourt au terme de dialecte à des fins purement instrumentales.

109. On pourrait aussi utiliser le terme de «variétés» d'une même langue, les différences pouvant être plus ou moins prononcées (simple différence de style ou d'accent, ou différences de vocabulaire et de construction grammaticale).

110. Un critère qui peut paraître expédiant serait de retenir «l'intercompréhension» entre les locuteurs: constitueraient donc des variétés d'une même langue ou des dialectes relevant de la même

langue les expressions linguistiques communément comprises par l'ensemble des locuteurs de ces variétés de langue ou ces dialectes. Mais l'intercompréhension est toujours partielle et relative en fonction des aptitudes cognitives des locuteurs concernés. On pourrait retenir une intercompréhension minimale moyenne comme critère. Cependant, celle-ci reste d'une valeur limitée au regard d'autres critères (distinctions ou identification décidées par voie juridique, traditions historiques ou politiques, sentiment d'identité ou de différence d'ordre psychosociologique).

111. Voir aussi le rapport explicatif, paragraphe 32.

112. M. A. Martin Estebanez (2001, p. 18) craint que, s'agissant de la définition des expressions linguistiques constituant des langues autonomes, les « considérations géostratégiques » ne jouent un rôle trop important.

113. Voir ci-après les commentaires sous les articles 2 (p. 66) et 3 (p. 73) et en introduction des parties II (p. 100 et s.) et III (p. 139 et s.).

114. Viaut (2002) estime qu'il « revient aux promoteurs et linguistes impliqués d'assumer les choix d'une normalisation linguistique "monostandardisatrice", tendant à privilégier d'abord une variété standard ou qui module la modernisation de la langue entre standardisation et variation, lorsque cette dernière est restée vivante ou fonctionnelle. Le concept de "polyélaboration", de polynomie et de "standardisation polycentrique", par exemple, illustrent le rôle le plus enclin à intégrer la variation linguistique dans ses approches de la standardisation ».

115. Voir le rapport sur l'application de la charte en Finlande, paragraphe 11 ; voir aussi le rapport du comité sur l'application de la charte en Hongrie, paragraphe 36.

116. RechL (2001)

117. Cette démarche est approuvée par Martin Estebanez, 2001, p. 16.

118. Comme le relève Viaut (2002), la protection des dialectes comporte d'un côté le « risque » de l'érection de ceux-ci en langues autonomes, mais peut aussi favoriser des complémentarités intégrant la réalité sociolinguistique des langues dont la transmission intergénérationnelle s'effectue à travers des formes dialectales (la Recommandation 928 (1981) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe fait d'ailleurs état de l'utilité de l'utilisation du dialecte dans l'éducation préscolaire). Par ailleurs, le fait de ne pas intégrer la protection des dialectes dans le champ d'application de la charte peut inciter à les faire reconnaître comme des langues afin de les faire bénéficier néanmoins des mesures prévues par la charte. Il serait souhaitable de trouver une solution qui ne soit ni un refus de prise en compte des dialectes ni leur caractérisation comme des langues spécifiques, par exemple en intégrant dans la promotion de chaque langue la prise en compte de ses variations diatopiques.

119. Autre que les langues dites sans territoire.

120. C'est pourtant le grief développé par la Conseil constitutionnel français à l'encontre de la charte sur la base de la définition donnée par l'article 1.b, en relation avec l'article 7.1.b.

121. Voir ci-après les observations sous l'article 7.1.b, p. 107.

122. Voir à ce sujet les observations du comité d'experts dans le rapport sur l'application de la charte en Croatie, paragraphes 19 et suivants.

123. Paragraphes 34 et 35.

124. Rapport explicatif, paragraphe 33.

125. Le comité d'experts a émis des réserves sur la législation croate qui identifie le « territoire dans lequel une langue est pratiquée » avec les régions où une minorité représente plus de 50 % de la population.

126. Ainsi, dans le rapport sur l'application de la charte en Suède, le comité d'experts a estimé que le territoire d'application des engagements de la partie III de la charte était trop restreint.

127. Paragraphes 34 et suivants.

128. Voir par exemple ses observations dans son rapport sur l'Allemagne.

129. Rapport explicatif, paragraphe 37.

130. Voir ci-dessous, p. 130.

131. Sur la nature juridique de ces engagements, voir l'analyse détaillée figurant dans la partie III, p. 17 et s.

132. Sur la portée de cette possibilité de réserve, voir ci-après les observations sous l'article 7 et sous l'article 21, p. 279 et s.

133. Voir les instruments de ratification de l'Arménie, de l'Allemagne, de l'Autriche et des Pays-Bas.
134. Voir les observations introductives à l'article 7, p. 100.
135. Voir ci-après les commentaires relatifs à l'article 21, p. 279.
136. L'Etat doit aussi indiquer les territoires dans lesquels les paragraphes ou alinéas qu'il s'est engagé à appliquer seront mis en œuvre, pour autant que la charte prévoit que ces paragraphes pourront être limités aux territoires dans lesquels la langue régionale ou minoritaire concernée est pratiquée.
137. Par exemple, si l'Etat s'engage à ne pas refuser la validité juridique générale des actes rédigés dans une langue régionale ou minoritaire (article 9.2.a), cet engagement inclut nécessairement de ne pas refuser la validité de tels actes entre leurs parties (article 9.2.a).
138. La version anglaise parle de «*paragraphs and sub-paragraphs*».
139. Cet article comporte une subdivision claire en *a* et *b*, et non en 1 et 2, car l'ensemble de l'article constitue une seule phrase.
140. Il en est ainsi pour l'article 9.1 où l'on trouve à six reprises la formule *et/ou*. On trouve aussi la formule *et/ou* à l'intérieur d'un alinéa ou d'un sous-alinéa: article 8.1.e.iii, article 8.1.f.iii, article 10.2, article 11.1.a.ii, article 11.1.b.i, article 11.1.b.ii, article 11.1.c.i, article 11.1.c.ii, article 11.1.d, article 11.1.e.i, article 11.1.e.ii, article 12.1.d, article 14.b. Ces formulations figurant à l'intérieur d'un alinéa ne soulèvent aucunes difficultés quant à la détermination du nombre et de la nature des engagements indépendants pris en compte par l'article 2.d.2.
141. Dans le cas de l'article 9.1.a, l'engagement i inclut les engagements ii, iii et iv. En revanche, les engagements ii, iii et iv correspondent à trois engagements distincts. Mais l'Etat qui accepterait ces trois engagements devrait être considéré comme n'en ayant accepté qu'un seul au regard du nombre d'engagements à souscrire en application de l'article 2, alinéa 2. Dans le cas de l'article 9.1.b et 9.1.c, l'engagement i inclut l'engagement iii, mais est distinct de l'engagement ii, car ce dernier comprend une disposition spécifique relative aux frais.
142. Voir ci-dessous les commentaires sous l'article 11, p. 213 et s.
143. C'est l'analyse retenue par le Bureau des traités du Conseil de l'Europe.
144. Ainsi, dans l'article 8.1.b, l'engagement i inclut indirectement l'engagement ii mais peut se combiner avec l'engagement iv. Dans l'article 8.1.c, les engagements i et ii peuvent se combiner.
145. Paragraphe 95.
146. Articles 76 et 77.
147. Voir Polakiewicz, 1999.
148. Rapport explicatif, paragraphe 48.
149. Ce point a été évoqué par le comité d'experts dans son rapport sur l'exécution de la charte en Allemagne.
150. Il semble que ces langues n'ont pas été retenues au titre la partie III parce que le minimum de trente-cinq paragraphes ou alinéas n'a pas été atteint pour ces langues.
151. Rapport sur l'application de la charte en Allemagne, conclusions, chapitre III, paragraphe B.
152. Sur l'origine de cette disposition, voir les indications données par Dónall Ó Riagain reproduites ci-après, note 157.
153. Le romanche et l'italien sont des langues officielles moins répandues en Suisse (voir le rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Suisse, paragraphe 8 et suivants).
154. Le suédois est une langue officielle moins répandue en Finlande (voir le rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Finlande, paragraphe 10).
155. En Espagne, les langues des communautés autonomes sont reconnues comme coofficielles: basque (*euskara*), catalan, galicien, valencien. Cependant, dans la déclaration accompagnant son instrument de ratification du 9 avril 2001, l'Espagne a déclaré ces langues comme langues régionales ou minoritaires et non comme langues officielles moins répandues. Cette position peut s'analyser comme fondée sur le fait que ces langues ne sont pas officielles au niveau de l'ensemble du territoire espagnol.
156. Voir ci-dessous note 159.
157. Dans son avis sur le projet de charte européenne des langues régionales ou minoritaires du 22-23 novembre 1991 (CDL (1991) 020 f - rev.), la Commission de Venise a suggéré de permettre

aux Etats de placer également une langue officielle sous la protection de la charte. Selon Dónall Ó'Riagain, la notion de langue officielle moins répandue a été introduite dans la charte afin de tenir compte de la situation de la langue irlandaise en Irlande (Ó'Riagain, 2001).

158. Comme le relève à juste titre Maria Amor Martin Estébanez (2001).

159. Voir le cas de la Croatie où une langue est qualifiée d'officielle dans le cadre d'une autorité locale si les locuteurs de cette langue représentent plus de 50 % de la population de la région ou si les autorités locales ont décidé de reconnaître cette langue comme telle (rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Croatie, paragraphe 21). Dans un tel cadre législatif, des langues peuvent acquérir un statut officiel dans une partie du territoire de l'Etat sans que ces langues bénéficient nécessairement d'un statut aussi protecteur que celui prévu à la partie II.

160. Paragraphe 51 : «Si un Etat désire que cette langue officielle moins répandue bénéficie des mesures de protection et de promotion prévues par la charte, il peut donc décider que la charte s'appliquera à cette langue. Une telle extension de l'application de la charte à une langue officielle vaut alors également pour tous les articles de la charte, y compris pour l'article 4.2.»

161. Certes, un Etat peut toujours décider de faire bénéficier une langue de dispositions de la charte qui ne sont pas applicables à cette langue. Mais cela correspond alors à une décision unilatérale et non plus à un engagement international.

162. C'est du moins la position qu'il a retenu pour le suédois dans son rapport sur l'application de la charte en Finlande (paragraphe 26 et suivants).

163. Voir ci-dessus les commentaires de l'article 1.a, p. 52 et 55.

164. Le Comité des Nations Unies a considéré dans l'affaire *Ballantyne de 1993 (Ballantyne, Davidson et Melntyve c. Canada, communications 359/1989 et 385/189, 31 décembre 1993, rapport du Comité des droits de l'homme, Doc. Off. AG, 48^e session, Supp n° 40 aux pp. 337-356, Doc NU A/48/40 (1993))* qu'un groupe majoritaire au plan national ne peut être qualifié de minorité au plan régional dans le cadre de l'application de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Sur un autre plan, la Commission de Venise a considéré au sujet de la Belgique que les Wallons, groupe majoritaire en Wallonie mais minoritaire en Flandres (et aussi dans l'ensemble de la Belgique), peuvent être regardés comme une minorité en Flandres (Avis CDL - AD (2002) 1 des 8 et 9 mars 2002 sur les groupes de personnes auxquels la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales pourrait s'appliquer en Belgique).

165. Ainsi, le *Niederdeutsch* en Allemagne ou le *Nyorsk* (néonorvégien) en Norvège (voir rapport du comité d'experts, paragraphe 24; dans ce dernier cas, il s'agit même d'une langue officielle).

166. De toute façon, rien n'interdit à un Etat, sur la base du droit interne, d'aller au-delà de la charte, ainsi que le rappelle expressément l'article 4.2, et d'appliquer certaines dispositions prévues à la partie III à des langues qui ne sont pas susceptibles d'être qualifiées de langues régionales ou minoritaires au regard de l'article 1 de la charte. Toutefois, seules les langues mentionnées dans le cadre de l'article 3 sont susceptibles de relever du mécanisme de suivi prévu par la partie IV de la charte (comité d'experts, etc.).

167. Paragraphe 49.

168. Tel est le cas pour le Lichtenstein qui a ratifié la charte, tout en déclarant qu'aucune langue régionale ou minoritaire n'est pratiquée sur son territoire, et de Chypre qui n'a reconnu que la langue arménienne au titre de l'article 7, paragraphe 5, et a déclaré appliquer six engagements figurant dans la partie III.

169. Une telle extension est intervenue dans le cas par exemple de l'Allemagne, des Pays-Bas et du Royaume-Uni (extension géographique).

170. Voir ci-dessus les observations sous l'alinéa 4 du préambule, p. 36.

171. Déclaration consignée dans une note verbale de la Représentation permanente du Danemark, remise lors du dépôt de l'instrument de ratification le 8 septembre 2000.

172. Les articles 4 et 5 sont les seules dispositions de la charte à avoir explicitement une telle portée interprétative. Cependant, les articles 1 et 7.2, deuxième phrase, ont également un caractère interprétatif comme l'article 5. Il s'agit de préciser la portée des engagements prévue par la charte.

173. Il est concevable en théorie que les Etats conviennent de règles négatives pour des langues régionales ou minoritaires. Si de tels Etats adhéraient à la charte, ils s'engageraient nécessairement

aussi à remettre en cause ces règles négatives convenues ensemble. L'article 5 ne vise pas une telle hypothèse.

174. Etant précisé que tout engagement international traduit une limitation de la souveraineté des Etats concernés. Mais comme le relèvent la plupart des jurisprudences constitutionnelles, ces limitations consenties de la souveraineté constituent un mode d'exercice de celle-ci et non sa remise en cause dès lors que la substance de la souveraineté n'est pas atteinte.

175. Voir les observations complémentaires figurant sous l'article 7.1.b, p. 107 et s.

176. Voir l'interprétation donnée de la charte par certains courants en France.

177. Articles 7.4, 11.3 et 16.2.

VI. OBSERVATIONS INTRODUCTIVES AUX PARTIES II ET III

Importance respective des parties II et III

Les parties II et III constituent le cœur de la charte. Chacune de ces parties a une importance fondamentale mais de nature différente :

- la partie II affirme un certain nombre de principes très importants que les Etats doivent accepter en bloc (du moins pour l'article 7.1). C'est sur la capacité d'un Etat d'accepter pour l'ensemble de ces langues régionales ou minoritaires les engagements de cette partie que se joue l'adhésion à la charte¹⁷⁸, même si ces principes restent formulés de manière assez générale ;
- la partie III comporte des engagements très précis dont le respect peut être constaté de manière relativement aisée. Elle donne donc naissance à des obligations incombant aux Etats, lesquelles peuvent être appréhendées de manière claire. Mais les Etats Parties ont un choix dans les engagements auxquels ils souscrivent.

Les Etats Parties doivent ainsi s'engager de manière complète sur les principes de la partie II et accepter un nombre minimal d'engagements précis dans la partie III.

On présente parfois¹⁷⁹ les rapports entre la partie II et la partie III comme correspondant à une distinction entre les objectifs (partie II) accompagnés de l'acceptation d'une obligation de résultats et des moyens à déployer selon le choix des Etats Parties (partie III). Une telle opposition n'est que partiellement exacte. Il est vrai que la partie III comporte des modalités concrètes mais de manière non exclusive. Elle exprime aussi des objectifs. Inversement, la partie II ne comprend pas que des objectifs mais aussi des principes impliquant une action.

Les relations entre les parties II et III de la charte sont quelque peu subtiles, car la partie II a une double nature :

- pour les langues auxquelles s'applique la partie III, la partie II se combine avec cette dernière pour définir le régime de protection applicable à ces langues ;
- pour ces langues régionales ou minoritaires auxquelles la partie III ne s'applique pas, la partie II représente un régime autonome de protection.

Aussi trouve-t-on dans la partie II :

- des principes et objectifs non repris dans la partie III (respect de l'aire géographique de chaque langue, principe de non-discrimination, politique de compréhension réciproque entre groupes linguistiques, etc.) ;

- des principes et objectifs repris et détaillés dans la partie III (transmission des langues régionales ou minoritaires par l'école, présence de ces langues dans la vie publique comme dans la vie privée, rôle des échanges transnationaux et transfrontaliers).

Les dispositions de la partie III ne sauraient être interprétées comme permettant aux Etats par la sélection de leurs engagements de développer des actions de promotion d'un niveau inférieur à celles qui sont impliquées par la partie II. En adhérant à la charte, les Etats s'engagent à concrétiser les objectifs et principes de la partie II, les engagements qu'ils prennent au titre de la partie III doivent permettre d'atteindre ces objectifs et principes.

Eléments communs aux parties II et III

Un certain nombre de notions sont communes aux parties II et III quant aux modalités de mise en œuvre des mesures qu'elles prévoient. Les engagements des Etats pourront être définis et modulés en fonction de ces notions qui sont au nombre de trois :

- la situation de chaque langue ;
- le territoire sur lequel la langue est pratiquée ;
- «la mesure du raisonnablement possible».

Le critère territorial ne s'applique pas à toutes les dispositions des parties II et III mais aux dispositions les plus importantes. Cette notion a déjà été évoquée dans le cadre des articles 1.b, 3.1 et sera encore traitée dans les observations introductives de la partie III.

La formule «dans la mesure où cela est raisonnablement possible» figure dans les articles 10.1, 10.3, 13.2. Certaines dispositions comportent des formules ayant un sens similaire (article 9.1). Mais il est clair que cette réserve a un caractère général, car la charte n'a pas l'intention de demander à l'Etat Partie de s'engager à exécuter des obligations qui ne seraient pas raisonnablement possibles. L'idée d'un effort approprié ou d'un accommodement raisonnable est sous-jacente à l'ensemble de la charte. Mais on peut s'interroger si le caractère raisonnable de l'obligation est une notion qui doit être mise en œuvre au moment du choix des engagements souscrits, ou si elle peut également être invoquée au moment de leur exécution :

- l'appréciation de ce qui est raisonnablement possible devrait s'apprécier principalement au moment du choix des engagements souscrits. L'Etat est à ce stade en mesure de procéder à une évaluation de ce qui est possible. Cette évaluation ne serait contestable que si elle était manifestement erronée ;
- il semble que lorsqu'un Etat a accepté un engagement il ne devrait en principe pas pouvoir échapper à l'exécution de ce dernier au motif qu'il comporterait des obligations non raisonnables. Si l'Etat devait s'appuyer sur

cette notion, il devrait alors de manière convaincante en apporter la preuve au comité d'experts.

Des développements plus importants méritent d'être consacrés à la notion de «situation de chaque langue». Cette notion constitue un aspect essentiel de la charte. Elle correspond au principe d'adaptation, élément fondamental du système de la charte. Les facteurs intervenant dans la prise en compte sont nombreux. Ils doivent cependant être mis en œuvre avec objectivité et dans l'esprit de la charte.

Section 1. Fonction de la mention «selon la situation de chaque langue»

La question est de préciser si cette mention a pour objet de permettre aux Etats de choisir leurs engagements. L'examen des dispositions concernées de la charte conduit à considérer que cette disposition a d'abord pour objet de préciser en fonction de quels critères les Etats doivent choisir, en application de l'article 3, les engagements correspondants aux paragraphes et sous-paragraphes des articles 8 à 14.

En effet, une fois qu'un engagement a été pris, il doit être mis en œuvre. L'Etat ne saurait s'appuyer sur «la situation de chaque langue» pour refuser un engagement pris ou pour ne l'exécuter que partiellement. Cependant, si l'engagement comporte une marge d'appréciation quant aux modalités de sa mise en œuvre, la situation de la langue peut constituer un critère pour définir ces modalités et déterminer quelles sont les mesures appropriées. Un tel choix ne doit cependant pas limiter l'effectivité de l'engagement accepté. En d'autres termes, la «situation de chaque langue» ne doit pas être invoquée dans des cas concrets ou individuels mais seulement être prise en considération au moment du choix des mesures générales d'application des engagements souscrits.

Section 2. Mise en œuvre d'un principe d'adaptation

Si toutes les langues sont égales en dignité, elles ne sont pas toutes dans la même situation et n'ont donc pas toutes les mêmes possibilités. Il est clair par exemple que les mêmes mesures de soutien ne sont pas envisageables pour la langue d'une grande région comme la Catalogne et celle d'un petit territoire comme la Frise.

Au moment de la rédaction de la charte, on a été très sensible à la très grande variété des langues régionales ou minoritaires. Les rédacteurs de la charte n'ont pas voulu distinguer diverses catégories de langues auxquelles auraient été appliquées des dispositions différentes¹⁸⁰. Comme le relève le rapport explicatif¹⁸¹, une telle approche n'aurait pu rendre justice à la diversité des situations des langues en Europe. En fait, chaque langue régionale ou minoritaire constitue un cas spécial. La solution a donc consisté à préserver le caractère unitaire du concept de langue régionale ou minoritaire tout en permettant aux Etats

d'adapter leurs engagements en fonction de la situation de chaque langue régionale ou minoritaire.

Tous les engagements ne sont pas également adaptés pour toutes les langues et pour un engagement donné, il peut exister différentes modalités de mise en œuvre selon les langues concernées.

Il a été dit que cette prise en compte de la situation de chaque langue correspondrait à une application du principe de proportionnalité¹⁸². Cette observation comporte une idée partiellement juste mais est cependant contestable. Certes, l'idée que l'Etat adhérent doit proportionner son action à la capacité des langues concernées est certainement raisonnable et cette capacité dépend pour une large part du nombre de locuteurs et des ressources de ces langues. Mais une stricte proportionnalité consistant à délivrer l'aide en fonction seulement de l'importance du nombre de locuteurs des langues serait contestable. Le soutien serait alors fort pour les langues fortes et faible pour les langues faibles. Tel n'est pas l'esprit de la charte¹⁸³. Celui-ci tendrait plutôt à soutenir plus que proportionnellement les langues les plus faibles¹⁸⁴. Ce sont les langues faibles qui ont en effet le plus besoin d'aide. Par conséquent, si le critère du nombre de locuteurs est important, il ne saurait être seul pris en compte. C'est un ensemble de facteurs qui doit être considéré par l'Etat adhérent.

Section 3. Facteurs intervenant dans l'appréciation de la situation de chaque langue

La charte elle-même n'a pas établi une liste des facteurs pouvant légitimement être pris en compte, ni a fortiori donné d'indications sur la manière de pondérer chacun de ces facteurs. Les éléments qui suivent peuvent aider à conduire cette analyse :

- *l'importance numérique des locuteurs* : ce facteur est celui qui paraît le plus évident. Les dispositions de la charte font fréquemment une référence directe au nombre de locuteurs¹⁸⁵. Même si la notion de «situation de chaque langue» appelle un faisceau de critères plus nuancés, le nombre absolu et relatif de locuteurs reste un élément important pour l'appréciation des conditions de mise en œuvre de certains des engagements prévus par la charte. De nombreuses dispositions de la charte se réfèrent «au nombre de personnes pratiquant la langue régionale ou minoritaire¹⁸⁶». L'aide apportée par l'Etat à une langue devrait en tout cas au minimum être proportionnelle au pourcentage de locuteurs de cette langue dans la population totale, mais, s'agissant de langues minoritaires, l'Etat est invité à dépasser cette proportionnalité. Il reste qu'une langue avec un nombre de locuteurs importants pourra justifier des institutions relativement lourdes (télévision, université) qui pourraient ne pas paraître appropriées pour un faible nombre de locuteurs. Les observations qui précèdent ne doivent pas conduire à écarter nécessairement et globalement de l'application de la charte les langues qui ne possèdent qu'un faible nombre de locuteurs. Le critère du nombre n'est qu'un élément parmi d'autres pour

apprécier la «situation de chaque langue» et intervient davantage dans le choix des engagements souscrits pour chaque langue que pour déterminer si celle-ci doit relever de la partie II ou de la partie III;

- *la concentration territoriale des locuteurs* : lorsque les locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire sont concentrés sur un territoire relativement circonscrit, un certain nombre d'actions en faveur de la langue concernée peuvent être mises en œuvre dans de bonnes conditions, alors que cela est beaucoup plus difficile, voire impossible, en cas de large dissémination des locuteurs;
- *l'existence d'une demande de promotion et d'organisations de soutien* : la force et la potentialité d'une langue dépendent avant tout de la volonté et de l'engagement de ses locuteurs. Si ceux-ci ne sont pas demandeurs d'actions et de promotion, et manifestent eux-mêmes peu d'engagement en faveur de la langue, il sera difficile à une politique publique de mettre en œuvre une action efficace de promotion. Le comité d'experts relève régulièrement, pour apprécier l'action des Etats adhérents au regard d'une langue régionale ou minoritaire, l'importance ou l'absence la demande des locuteurs. L'existence d'organisations de promotion d'une langue et l'importance de leur activité constitue à cet égard un facteur à prendre en considération, car sans de telles instances certaines formes de promotion seraient impossibles ou peu efficaces;
- *l'identification d'une langue avec un territoire déterminé* dont elle constitue un élément de reconnaissance. Lorsqu'une telle relation de territorialisation d'une langue existe, il est plus aisé de mobiliser les collectivités locales et régionales concernées, de sensibiliser à la réappropriation de cette langue les personnes qui ont cessé d'être locuteurs mais qui se sentent appartenir au territoire en cause;
- *l'intensité et la qualité de la pratique de la langue régionale ou minoritaire* par ses locuteurs. Certaines langues régionales constituent le mode d'expression régulier et constant d'une population. D'autres sont placées dans une situation de diglossie telle que leurs locuteurs utilisent la langue officielle autant, voire davantage, que la langue régionale, laquelle se trouve ainsi limitée à certaines activités. Les compétences linguistiques et le développement du vocabulaire s'en ressentent nécessairement. On ne saurait en conclure que si la langue officielle est déjà très fréquemment utilisée dans les différents domaines de la vie, il n'y aurait plus lieu d'apporter une assistance effective à la langue régionale ou minoritaire. Mais, cela peut être un fait objectif que l'utilisation de cette langue dans certaines situations sociales (par exemple les relations avec les autorités publiques) ne correspond pas à une nécessité ni même à une préférence, mais à la volonté de manifester la pratique de cette langue. L'utilisation soit de la langue officielle soit de la langue minoritaire constitue dans ce type de situation une alternative pour les locuteurs intéressés. Il ne s'agit pas pour autant de renoncer à des actions de promotion de la

langue régionale ou minoritaire, mais ces actions doivent nécessairement tenir compte de cette concurrence ;

- *les caractéristiques intrinsèques aux langues* : certaines caractéristiques linguistiques peuvent conduire à choisir certaines formes de soutien plutôt que d'autres, voire à renoncer à certaines formes d'actions en faveur des langues régionales ou minoritaires. Ainsi, le degré d'unification ou de standardisation de la langue constitue un facteur important. Si la plupart des locuteurs adhèrent à une forme standard ou commune de la langue, l'action sera plus facile que si les locuteurs sont dispersés entre un certain nombre de variantes. L'existence d'une forme écrite ou au contraire le rôle dominant de la tradition orale constituent également des éléments importants à prendre en compte. Le degré de développement des langues au regard de leur adaptation à la société actuelle avec ses vocabulaires spécifiques peut aussi jouer une influence. Sans porter un jugement de valeur, il est incontestable que certaines langues ont mis au point des outils qui peuvent faciliter la transmission (grammaire, écriture, etc.) et que cette transmission est plus difficile pour d'autres langues ;
- *le statut juridique de la langue régionale ou minoritaire* : c'est un élément non intrinsèque à la langue mais plutôt une contingence qui doit être prise en compte de manière nuancée. L'objectif de la charte est de susciter une modification de la législation existante dans les Etats Parties en vue d'une amélioration du statut juridique des langues régionales ou minoritaires¹⁸⁷. En revanche, en liaison avec l'article 4.2, le cadre juridique existant constitue un acquis dont doivent continuer à bénéficier les langues régionales ou minoritaires concernées. L'Etat Partie ne saurait donc valablement opter pour des engagements de la partie III qui seraient inférieurs au statut légal déjà accordé.

Les relations entre les parties II et III à la lumière des rapports du comité d'experts

Dans ses rapports, le comité d'experts part fréquemment de la conclusion selon laquelle les langues qui relèvent de la partie III dans l'Etat objet du rapport bénéficient d'une promotion conforme à la partie II. Leur situation au regard de cette partie n'est de ce fait pas examinée de manière spécifique. Une telle démarche suppose que les engagements souscrits pour cette langue au titre de la partie III soient suffisamment nombreux pour qu'ils correspondent au standard exigé par la partie II. Il convient cependant de souligner que les engagements qui figurent dans la partie III ne sont pas toujours supérieurs, en ce qui concerne le niveau de protection et de promotion, que ceux prévus par la partie II. Ils sont parfois seulement plus précis et plus détaillés que les principes et objectifs figurant à la partie II. Pour vérifier l'exécution de la charte dans un Etat, il convient donc de prendre en compte la partie II, même pour les langues qui bénéficient de la partie III¹⁸⁸. Cependant, le comité estime que, pour la partie II, il est justifié de procéder à un examen global, toutes langues confondues, alors que, pour la partie III, il établit des sous-rapports langue par langue.

Notes

178. C'est au regard des dispositions de la partie II que le Conseil constitutionnel français a estimé que la France ne pouvait ratifier la charte.

179. Voir Fraissex, 2001, p. 74. Cet auteur compare également la partie II à une directive et la partie III aux modalités d'application de cette directive.

180. Une question s'était posée pour les rédacteurs de la charte, à savoir s'il n'était pas opportun de distinguer deux catégories de langues, d'une part les «langues régionales» correspondant à des langues d'une certaine importance du point de vue du territoire et du nombre de locuteurs, et, d'autre part, des langues «minoritaires» portées par un faible nombre de personnes sur un territoire peu étendu ou sans territoire précis.

181. Paragraphes 19 et 20.

182. Voir de Varennes, 2002.

183. En particulier, il ne paraît pas adapté de s'arrêter à un strict critère numérique en proportionnant l'importance de l'aide au nombre de locuteurs, même si ce dernier critère est à l'évidence important.

184. Tel est le cas dans les pays qui ont une politique active de soutien des langues minoritaires. Ainsi, en Suisse, le soutien apporté à l'italien et au romanche va au-delà de ce que représentent les parts respectives des locuteurs de ces langues.

185. Tel est le cas pour l'article 8.2 qui se réfère au nombre de locuteurs d'une langue vivant en dehors du territoire où cette langue est traditionnellement pratiquée.

186. Articles 9.1, 10.1, 10.2 mais aussi 1.b

187. Ce n'est que pour les Etats qui ont déjà conféré à la langue régionale ou minoritaire un statut légal très avancé qu'on peut admettre que de nouvelles dispositions légales ne sont pas nécessaires pour mettre en œuvre la charte.

188. Voir le rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Norvège.

VII. PARTIE II – OBJECTIFS ET PRINCIPES GÉNÉRAUX

Observations préliminaires

La partie II de la charte définit les grands principes auxquels souscrivent les Etats adhérents à la charte. Elle a parfois été comprise comme ayant une importance secondaire, compte tenu du caractère général avec lequel ces principes sont formulés. Un examen plus détaillé permet cependant de constater que ces principes sont précis et exigeants pour les Etats qui entendent effectivement les mettre en œuvre réellement. On peut donc considérer que la partie II est en réalité une partie fondamentale de la charte. Cela est d'autant plus vrai que cette partie fixe un ensemble d'objectifs et de principes qui constituent un bloc au sein duquel les Etats n'ont qu'une faculté limitée de procéder à des réserves: la partie II s'applique à toutes les langues régionales ou minoritaires et la possibilité d'émettre des réserves ne concerne que certaines dispositions de cette partie¹⁸⁹.

Section 1. Objectifs et principes

La partie II est tout entière consacrée à des «objectifs et des principes».

Ce sont des lignes générales qui sont définies dans cette partie et non des mesures concrètes de mise en œuvre.

- *les objectifs* visent des résultats à atteindre dans un avenir plus ou moins proche. Les Etats qui adhèrent à la charte ne doivent pas avoir réalisé ces objectifs dès leur adhésion, mais avoir accepté ces objectifs comme un horizon vers lequel ils doivent tendre et en fonction desquels il faut définir une politique ainsi que mettre en œuvre des moyens. Le comité d'experts ne recherche pas, au regard de cette partie, si des résultats sont d'ores et déjà réalisés, mais si le mouvement a été engagé;
- *les principes* désignent les règles générales qui doivent permettre d'atteindre des objectifs. Pour progresser vers ces derniers, certaines modalités sont nécessaires. Ces modalités impliquent des actions. L'article 7 ne se borne donc pas à faire une liste de vœux pieux. Les Etats sont tenus d'agir sur la base de cet article, mais celui-ci indique seulement les résultats à atteindre et les principes à respecter sans définir les moyens précis que les Etats doivent employer à cette fin. On peut cependant ramener à dix grands principes les objectifs et les principes consacrés par cette partie:
 - la reconnaissance des langues régionales ou minoritaires en tant qu'expression de la richesse culturelle;
 - le respect de l'aire géographique de chaque langue régionale ou minoritaire;

- la nécessité d'une action résolue de promotion des langues régionales ou minoritaires ;
- la facilitation ou l'encouragement de l'usage des langues régionales dans la vie publique et dans la vie privée ;
- la mise à disposition de moyens adéquats d'enseignement et d'étude d'une langue régionale ou minoritaire à tous les stades appropriés ;
- la promotion des échanges transfrontaliers en vue de favoriser le maintien et le développement des langues régionales ou minoritaires ;
- la prohibition de toute forme de distinction, discrimination ou restriction portant sur la pratique d'une langue régionale ou minoritaire ayant pour but de décourager ou de contrarier le recours à cette langue ;
- la promotion par les Etats d'un esprit de tolérance à l'égard des langues régionales ou minoritaires, notamment par l'aménagement des objectifs de l'éducation et de la formation ainsi que dans la politique de communication ;
- l'encouragement par les Etats à la création d'organes chargés de représenter les intérêts des langues régionales ou minoritaires ;
- l'application d'une manière adaptée aux situations, dans la mesure du possible, des mesures mentionnées ci-dessus aux langues dépourvues de territoire.

Section 2. Application à toutes les langues régionales ou minoritaires présentes dans l'Etat

L'article 7 (partie II) est d'une importance toute particulière dans le système de la charte, car il s'applique à toutes les langues pratiquées dans l'Etat adhérent. Il résulte clairement de l'article 2 que les Etats adhérents ne disposent pas de la liberté de reconnaître ou de refuser à une langue régionale ou minoritaire le statut que lui garantit la partie II.

Le comité d'experts le rappelle régulièrement dans ses rapports¹⁹⁰: «la partie II expose un certain nombre d'objectifs et de principes généraux qu'un Etat est tenu d'appliquer à toutes les langues régionales ou minoritaires présentes sur le territoire».

Il revient donc à l'Etat adhérent «en tant qu'autorité d'exécution de la charte¹⁹¹», d'appliquer le critère de l'article 1 pour déterminer quelles sont les langues pratiquées sur son territoire qui constituent une langue régionale ou minoritaire au sens de la charte. Cette appréciation sera soumise au comité d'experts. Celui-ci demande aux Etats de dresser dans leurs rapports nationaux la liste de toutes les langues régionales ou minoritaires qui sont pratiquées dans l'Etat, qu'elles aient été indiquées ou non dans l'instrument de ratification, et ce sans égard pour le nombre de locuteurs. A défaut d'indications suffisantes de la part de l'Etat, le comité entreprend lui-même des recherches pour établir la liste des langues

concernées. Le cas échéant, il demandera des explications complémentaires à l'Etat concerné et l'invitera si nécessaire à compléter la liste des langues à prendre en compte.

Ainsi, dans le rapport sur la Hongrie, le comité intègre dans son champ d'examen les langues amériennes, ruthènes et polonaises, bien qu'elles ne portent que sur quelques milliers de locuteurs.

Pour les Pays-Bas, le comité d'experts évoque le yiddish, la langue des Roms et des Sinties, la langue basse-saxonne et le limbourgeois.

Cette interprétation stricte de la charte peut apparaître très rigoureuse, voire excessive, lorsqu'elle prend en compte des langues qui ne concernent qu'un nombre très faible de locuteurs. On pourrait craindre qu'en imposant aux Etats adhérents la prise en compte de langues très marginales, on risque de diluer et de discréditer l'effort de promotion qui peut être entrepris des langues qui comportent des groupes significatifs de locuteurs. Ce risque n'est pas à négliger, mais il peut être écarté si l'on prend en compte les éléments suivants :

- seules sont concernées les langues régionales ou minoritaires telles que définies par l'article 1 de la charte. Sont donc exclues les dialectes ou les variantes de la langue nationale¹⁹² ainsi que les langues étrangères et les langues des migrants ;
- si l'article 7 s'applique à toutes les langues visées à l'article 1, chaque Etat peut déterminer selon quelles modalités les objectifs et principes de l'article 7 sont à appliquer à chaque langue en tenant compte de sa « situation ». Or, pour déterminer si une langue régionale ou minoritaire peut ou ne peut pas, en raison de sa situation et de ses caractéristiques, faire l'objet de la mise en œuvre de ces objectifs et principes, un Etat doit nécessairement au préalable dresser un relevé de toutes les langues régionales ou minoritaires existant sur son territoire et procéder à un examen de leur situation. Ce n'est qu'après avoir fait cet examen que l'on peut porter une appréciation sur l'importance de ces langues et arriver le cas échéant à la conclusion éventuelle qu'une langue justifie ou ne justifie pas telle ou telle mesure de soutien ;
- la partie II est dominée par les principes d'adaptation et de proportionnalité. Ce principe s'applique tout particulièrement aux dispositions des articles 7.1 et 7.5. Les articles prévoient une application souple tenant compte des caractéristiques des langues concernées. La charte ne demande donc pas de développer les mêmes efforts pour une langue pratiquée par plusieurs millions d'habitants et pour une langue qui n'est parlée que par quelques centaines de personnes, même si ces langues ont également droit au respect. Pour une langue dont le nombre de locuteurs est très réduit, il peut être légitime que les efforts déployés par l'Etat adhérent soient moindres que pour une langue comprenant un grand nombre de locuteurs, tous les autres facteurs étant identiques. De plus, les dispositions de l'article 7.1 ne s'appliquent que sur le territoire où des langues régionales et minoritaires sont pratiquées : pour les langues à territoire restreint, l'extension spatiale des mesures à entre-

prendre sera donc limitée. S'agissant de l'article 7.5 et des langues «sans territoire», l'application des mesures n'est envisagée que «*mutatis mutandis*»;

- l'article 7 comprend un certain nombre de dispositions applicables à toutes les langues régionales ou minoritaires, quel que soit le nombre de leurs locuteurs: élimination de discriminations injustifiées, promotion de la compréhension mutuelle entre tous les groupes linguistiques de l'Etat, prise en considération des vœux exprimés par ces groupes, respect des traditions et caractéristiques de ces groupes (article 7.2 à 7.4). Il n'y a pas de raison d'exclusion de ces principes des langues qui n'ont qu'un faible nombre de locuteurs.

Enfin, le comité d'experts a eu l'occasion de relever qu'il était légitime de prendre en considération l'intensité de la demande des locuteurs concernés. Sans doute la charte se place-t-elle du point de vue objectif de la protection d'un patrimoine linguistique. Mais cette protection ne peut être efficacement mise en œuvre si elle ne s'appuie pas sur la demande et l'engagement subjectif des locuteurs. A défaut d'un tel engagement, les mesures de promotion de l'Etat ne peuvent qu'être limitées à quelques actions minimales.

Compte tenu de l'ensemble des éléments, la charte n'impose pas de contraintes excessives ou injustifiées aux Etats adhérents.

Section 3. Structure de la partie II

La partie II comporte deux sous-parties :

- l'article 7.1 qui a un champ d'application territorial. Il concerne les territoires où les langues régionales ou minoritaires sont pratiquées ;
- les articles 7.2 à 7.5 qui concernent l'ensemble du territoire de l'Etat adhérent.

Article 7.1 – Objectifs et principes applicables sur le territoire des langues régionales ou minoritaires

Contrairement aux articles 7.2 à 7.5, l'article 7.1 ne s'applique que «dans les territoires dans lesquels ces langues sont pratiquées» telle que cette notion est explicitée par l'article 1.b, c'est-à-dire aux aires géographiques dans lesquelles ces langues constituent le mode d'expression d'un nombre de personnes justifiant l'adoption des mesures de protection et de promotion prévues à cet article 7.1.

Si l'article 7.1 définit des objectifs et des principes, il ne se borne pas à exiger que les Etats reconnaissent ceux-ci de manière passive. De façon expresse, cet article indique que les Etats s'engagent en vertu de cet article à agir de manière concrète et effective : «les Parties fondent leurs politiques, leur législation et leur pratique» sur ces objectifs et principes.

Trois types d'actions sont prévus par l'article 7.1 :

- adopter une «politique»: il s'agit là d'un aspect essentiel. La charte est tout entière fondée sur l'idée qu'une politique globale est cohérente et nécessaire pour sauvegarder et promouvoir les langues régionales ou minoritaires. Les actions isolées en fonction des circonstances sont inefficaces. La première étape incontournable de toute action en faveur des langues régionales ou minoritaires est de définir une «politique», c'est-à-dire un schéma d'ensemble ;
- établir une «législation»: cette considération est elle aussi fondamentale. Dans les sociétés européennes marquées par l'Etat de droit et le principe de légalité, la forme normale de fixation d'objectifs et de principes consiste à les inscrire dans des normes juridiques. Si un Etat adhère effectivement aux objectifs et principes de l'article 7.1, il va traduire ces objectifs et principes dans sa législation et sa réglementation. A juste titre, le comité d'experts considère que les engagements de l'article 7.1 ne sont pas remplis si aucune législation ne reprend les objectifs et principes qu'il fixe (voir par exemple le rapport sur les Pays-Bas, paragraphe 12) ;
- mettre en œuvre une «pratique»: comme il a été dit, l'article 7, s'il porte le titre «objectif et principes», ne se borne pas à demander aux Etats la reconnaissance de principes, mais il leur demande de fonder leur pratique sur ces objectifs et principes. Les Etats doivent donc en vertu de cet article développer une pratique, donc engager des actions, mettre en œuvre des moyens. Contrairement à la partie III, la charte ne précise pas quelles formes concrètes d'action ou de moyens sont à mettre en œuvre. Il appartient aux Etats de les choisir. Mais en tout état de cause ils doivent agir.

Les dispositions de l'article 7 n'ont pas d'effet direct sur le droit interne des Etats membres. Ce sont des engagements que ces Etats doivent mettre en œuvre pour devenir des normes positives de droit interne.

Section 1. Article 7.1.a – Reconnaissance des langues régionales ou minoritaires en tant qu'expression de la richesse culturelle

«1. En matière de langues régionales ou minoritaires, dans les territoires dans lesquels ces langues sont pratiquées et selon la situation de chaque langue, les Parties fondent leur politique, leur législation et leur pratique sur les objectifs et principes suivants :

a. la reconnaissance des langues régionales ou minoritaires en tant qu'expression de la richesse culturelle ;»

Le mot important ici est celui de «reconnaissance». Les Etats adhérents donnent ainsi aux langues régionales une réalité sociale et politique. Cette reconnaissance ne porte pas, de manière directe, sur leur fonction d'instrument de communication d'un groupe social déterminé, mais vaut en tant qu'expression de la richesse culturelle.

A. Reconnaissance des langues régionales ou minoritaires

La formulation utilisée de la charte exprime que ce qui est demandé à l'Etat, ce n'est pas un statut de langue officiel pour les langues régionales ou minoritaires ni même nécessairement un statut officiel de langues, mais une «reconnaissance en tant qu'expression de la richesse culturelle».

La «reconnaissance» implique un mécanisme caractérisé par une certaine solennité. Il peut s'agir d'une reconnaissance législative ou d'une déclaration officielle ou de tout autre instrument comportant un certain formalisme. En effet, la «reconnaissance» implique de désigner certaines langues, de les distinguer et de signifier leur importance. La reconnaissance prévue par cet alinéa peut par exemple prendre la forme de l'adoption de textes identifiant une langue et exprimant la volonté des autorités d'assurer sa sauvegarde par des moyens adéquats. Il doit donc s'agir d'une procédure relativement formelle et non d'un processus implicite résultant seulement de l'intervention factuelle de mesures pratiques.

Dans ses rapports, le comité d'experts semble considérer que la forme la plus appropriée de la reconnaissance réside dans la mention de la langue régionale ou minoritaire dans un texte de caractère juridique¹⁹³. Mais il admet que ce n'est pas indispensable. Il estime par exemple que le fait d'identifier une langue régionale dans l'instrument de ratification¹⁹⁴ constitue une forme acceptable de reconnaissance. Le fait de mentionner une langue dans le rapport national périodique que chaque Etat adhérent doit établir en vertu de l'article 15 de la charte constitue un aspect positif mais généralement insuffisant¹⁹⁵.

De même, la seule attribution d'aides financières à des organisations de promotion culturelle apparaît comme non suffisante, si cette aide n'est pas accompagnée d'une vraie reconnaissance. (Les rapports du comité d'experts parlent parfois de reconnaissance «officielle»; il faut entendre par là une reconnaissance authentique et formelle.)

B. Reconnaissance comme richesse culturelle

Cette reconnaissance concerne la richesse culturelle. La nature de celle-ci n'est pas précisée. Mais il faut penser qu'il s'agit de la richesse culturelle commune de l'Etat concerné et même, au-delà, de l'Europe.

En d'autres termes, il s'agit de désigner les langues concernées comme on désigne tel monument ou site en tant que bien ayant une valeur reconnue et méritant une protection particulière.

Si la charte insiste sur la reconnaissance «en tant que» valeur culturelle, elle écarte ainsi une approche à titre exclusif de reconnaissance des langues régionales ou minoritaires en tant qu'attribut d'un groupe particulier qui serait la minorité linguistique utilisant cette langue¹⁹⁶. On retrouve ici une orientation fondamentale de la charte: celle-ci ne constitue pas un instrument de protection de groupes particuliers même si cette protection est parfaitement légitime et peut

être prévue parallèlement aux mesures préconisées par la charte, mais elle est d’abord un instrument de reconnaissance et de protection des langues comme composantes d’un patrimoine culturel collectif. Ainsi que cela avait déjà été clairement énoncé dans l’exposé des motifs du rapport portant avis sur la Résolution 192¹⁹⁷, la référence à la richesse culturelle renvoie à l’une des idées de fond de la charte¹⁹⁸.

C. Éléments constitutifs de la reconnaissance

Une telle reconnaissance implique plusieurs éléments :

- le constat de l’existence des langues concernées ;
- la désignation de ces langues (ce qui représente parfois un exercice controversé et implique donc un effort de clarification sur les caractères de la ou des langues visées au plan de leur nature, de leur implantation, etc. ;
- l’affirmation de leur valeur ;
- la décision de veiller à leur sauvegarde ;
- la détermination d’objectifs et des moyens appropriés ; même si la « reconnaissance » n’est pas nécessairement liée elle-même à la définition d’une politique linguistique détaillée, elle doit inclure, au moins de façon générale, la manière dont elle va se traduire au plan des mesures de soutien.

A défaut de ces éléments, le comité d’experts pourra considérer que la reconnaissance est restée « formelle¹⁹⁹ ».

Section 2. Article 7.1.b – Respect de l’aire géographique de chaque langue

« b. le respect de l’aire géographique de chaque langue régionale ou minoritaire, en faisant en sorte que les divisions administratives existant déjà ou nouvelles ne constituent pas un obstacle à la promotion de cette langue régionale ou minoritaire ; »

Cette disposition vise à éviter que l’organisation administrative du pays constitue un obstacle pour la promotion des langues régionales ou minoritaires. Il ne s’agit pas pour autant de favoriser une segmentation du territoire en fonction de ces langues. On relèvera que cette disposition n’a pas d’équivalent dans la partie III mais que les Etats Parties devront veiller à en tenir compte dans la manière dont ils exécuteront les engagements pris sous cette partie.

Cet alinéa comporte deux aspects :

A. L’affirmation d’un principe général : le respect de l’aire géographique de chaque langue régionale ou minoritaire

Le comité d’experts a eu l’occasion de relever dans ses rapports que cette disposition n’est pas pertinente pour toutes les langues régionales ou minoritaires, car certaines d’entre elles sont dispersées de telle manière qu’il est difficile de les mettre en correspondance avec un territoire déterminé, même s’il est possible de préciser des zones où ces langues sont ou ne sont pas pratiquées²⁰⁰.

La formulation de la charte parlant «d'aire d'une langue», cette disposition a parfois été comprise comme si les langues régionales étaient «titulaires» d'un territoire et qu'ainsi seraient distingués au sein de l'Etat des territoires distincts et séparés au détriment de l'unité nationale. Tel n'est pas, à coup sûr, le sens de cette disposition, ainsi que le rappelle l'article 5 *in fine* de la charte.

La charte relève en revanche que certaines langues sont liées de manière relativement étroite à un territoire avec lequel elles ont été traditionnellement en symbiose : l'histoire, la toponymie conservent les marques de cette relation : le territoire a marqué la langue et lui a donné une part de sa richesse ; de même, la langue décrit et identifie le territoire. L'aire géographique visée par l'article 7.1.b ne se définit donc pas seulement par le fait que dans cette aire, il existe une certaine densité de locuteurs de cette langue.

Au-delà de cet aspect historique, le territoire de la langue régionale ou minoritaire permet aussi de repérer la population qui se sent concernée par cette langue, soit parce qu'elle la pratique toujours, mais aussi parce qu'elle l'a pratiquée dans le passé ou souhaite en retrouver l'usage partiellement perdu. Sans doute n'y a-t-il que rarement une identification précise entre une population territoriale et une langue régionale ou minoritaire puisque des locuteurs de cette langue se trouvent à l'extérieur de l'aire historique de la langue et qu'à l'intérieur de cette aire une proportion plus ou moins importante de personnes ne parle pas cette langue. Mais la définition et le respect de l'aire géographique d'une langue reste néanmoins de grande importance puisque, d'une part, c'est à l'intérieur de ce territoire qu'existe de manière privilégiée un intérêt et une demande pour la langue considérée et que, d'autre part, beaucoup d'actions en faveur d'une langue régionale ou minoritaire ont nécessairement une assise territoriale définie. L'aire géographique de la langue, c'est donc aussi l'aire dans laquelle l'action de soutien en faveur de la langue sera mise en œuvre (du moins de manière particulière). Sans désignation d'une telle aire, l'action de promotion risque d'être diluée et inefficace.

Pour mieux cerner ce que la charte entend par aire géographique, il convient de rapprocher l'article 7.1.b et l'article 1.b. Alors que le premier parle de «l'aire géographique de chaque langue régionale ou minoritaire», l'article 1 parle de «l'aire géographique dans laquelle cette langue est le mode d'expression d'un nombre de personnes justifiant l'adoption de mesures de protection et de promotion prévues par la présente charte». La charte vise-t-elle dans ses deux dispositions le même concept d'aire ? L'hésitation semble possible, car il existe des différences de formulation dans les deux cas :

- l'article 7.1.b parle d'une aire géographique sans faire référence au nombre de locuteurs concernés. On pourrait en déduire que les auteurs de la charte ont voulu se référer à un territoire traditionnel d'extension d'une langue régionale ou minoritaire ;
- l'article 1.b vise quant à lui à donner une définition des «territoires dans lesquels une langue est pratiquée» par un nombre significatif de locuteurs en vue

de préciser le champ d'application des articles 7 à 13 de la charte lorsqu'ils utilisent cette formulation. Il s'agit donc dans ce cas de définir les aires dans lesquelles certains engagements devront être mis en œuvre. Or, ces aires peuvent varier selon les mesures concernées et dans le temps.

À la réflexion, il semble que l'article 7.1.b vise plutôt des zones qui ont une relation historique ou culturelle stable avec une langue régionale ou minoritaire en vue notamment de préciser la manière dont ces zones doivent se combiner avec les divisions administratives (voir b.2 ci-dessous). Il est donc important que cette aire soit définie de manière satisfaisante. À cet égard, des critères divergents peuvent se concurrencer. Des questions se posent notamment lorsque les locuteurs d'une langue minoritaire se sont déplacés hors de leur aire géographique traditionnelle²⁰¹. On peut aussi être confronté à la question de savoir si des pratiques linguistiques correspondent à des expressions différentes d'une même et unique langue ou si elles représentent des langues distinctes et différentes.

La charte ne donne pas de solutions précises ni de critères uniques. Implicitement, elle suggère une démarche synthétique en précisant l'état d'esprit dans lequel ces questions doivent être abordées : le «respect». Ce terme incite à rechercher des solutions consensuelles qui prennent en compte l'ensemble des préoccupations susévoquées, en évitant une démarche trop rigide, source possible de conflits. Le terme de respect invite aussi à choisir des délimitations territoriales qui ne sont pas trop restrictives et qui prennent en compte la dimension culturelle complexe des langues régionales, par exemple en ne se limitant à de stricts relevés statistiques. La dimension historique n'est donc pas à ignorer, même s'il est hors de question de reconstituer un passé révolu. Respecter l'aire géographique d'une langue, c'est donc définir un cadre spatial approprié pour une politique de soutien en évitant qu'il soit trop étroit ou trop dilué.

B. Les divisions administratives ne doivent pas constituer un obstacle à la promotion de la langue régionale ou minoritaire

Il est certain que les structures administratives, c'est-à-dire la division en régions, provinces, communes, etc., et leurs délimitations géographiques respectives peuvent avoir une incidence forte sur la possibilité et le contenu d'une politique de promotion des langues régionales ou minoritaires.

Les articles 9 et 10 de la charte renvoient à des divisions administratives pour déterminer le champ d'application de certains des engagements qu'ils comportent²⁰². Le choix des divisions administratives peut favoriser le rôle de ces collectivités dans le soutien d'une langue régionale ou minoritaire ou, au contraire, contrarier ce rôle. Ainsi, des redécoupages territoriaux ont pu priver les personnes pratiquant une langue régionale ou minoritaire de la possibilité de s'appuyer sur une structure administrative locale pour soutenir cette langue ou, au contraire, faciliter ce soutien grâce à l'existence d'une telle structure²⁰³. Les circonscriptions judiciaires, qui constituent une forme de division

administrative, servent également à la détermination du champ d'application de certaines dispositions de la charte.

Il est clair cependant que la préoccupation des langues régionales ou minoritaires n'est pas la seule à devoir être prise en compte dans la définition des structures administratives. D'autres fonctions géographiques, économiques, politiques, etc., peuvent jouer un rôle légitime dans la détermination et la délimitation de telles structures. La charte ne formule donc pas la prétention que la promotion des langues régionales constitue à cet égard un critère exclusif ou prédominant. Ce qu'elle exprime dans cet alinéa, c'est deux exigences minimales :

- la promotion des langues régionales ou minoritaires doit être prise en considération dans la détermination des structures administratives; même si ce n'est qu'un facteur parmi d'autres, ce facteur ne doit pas être oublié mais être «respecté»; cette préoccupation prend en règle générale la forme de la consultation des organisations représentatives des intérêts de la langue régionale ou minoritaire²⁰⁴;
- en aucun cas, les divisions administratives ne doivent constituer un obstacle à la promotion des langues régionales ou minoritaires. Cette exigence comporte elle-même deux aspects :
 - le plus évident, c'est bien sûr que les structures administratives ne doivent pas être déterminées avec l'intention de constituer une gêne pour la sauvegarde de langues régionales ou minoritaires. Les divisions administratives ne doivent pas être utilisées comme un instrument d'affaiblissement de ces langues;
 - en dehors de toute intention négative de cet ordre, les divisions administratives ne doivent pas non plus objectivement constituer un obstacle à la promotion des langues régionales ou minoritaires. Même si ces divisions ont été fixées de bonne foi, en fonction d'autres critères, sans visée hostile à l'égard d'une langue régionale ou minoritaire, le fait que ces divisions constituent dans la pratique un obstacle à la promotion d'une langue régionale ou minoritaire n'est, au regard de la charte, pas acceptable. L'adhésion à la charte implique alors l'obligation pour l'Etat de corriger cette division administrative pour éliminer cet effet négatif sur la sauvegarde des langues régionales ou minoritaires. Les difficultés surviennent habituellement quand une circonscription administrative où la langue régionale ou minoritaire est présente de manière significative est intégrée (généralement par voie de fusion) dans une circonscription plus vaste dans laquelle cette langue est marginalisée²⁰⁵.

Une telle obligation s'apprécie bien sûr au regard du principe de proportionnalité. Tout effet défavorable sur la promotion d'une langue régionale ou minoritaire n'implique pas nécessairement une modification des structures administratives. Si cet effet est faible et s'il peut être compensé par d'autres mesures²⁰⁶, il peut ne pas entraîner une modification des divisions administratives. En revanche, s'il s'agit d'un «obstacle», pour reprendre les termes de la

charte, à la promotion des langues régionales ou minoritaires, c'est-à-dire d'une difficulté sérieuse, cet obstacle devra être éliminé par une adaptation appropriée de divisions administratives.

La vérification de l'absence d'obstacle ne doit de surcroît pas être faite une fois pour toutes, mais, si nécessaire, être répétée si la situation évolue sur le terrain. Comme le soulignent certains rapports du comité²⁰⁷, une division administrative qui, à un moment donné, était appropriée peut selon l'évolution des circonstances devenir un obstacle à la promotion d'une langue régionale ou minoritaire et nécessiter, dans ce cas, une adaptation.

Section 3. Article 7.1.c – Action résolue de promotion des langues régionales ou minoritaires

«c. la nécessité d'une action résolue de promotion des langues régionales ou minoritaires, afin de les sauvegarder;»

C'est un aspect essentiel de la stratégie de la charte : les Etats ne s'engagent pas seulement à ne pas nuire aux langues régionales ou minoritaires ; il leur est demandé de mettre en œuvre une action résolue de promotion, par conséquent d'avoir une stratégie globale et positive de soutien de ces langues, stratégie qui doit être dynamique et forte afin de les sauvegarder.

L'article 7.1.c pose seulement un principe, mais c'est un principe clair utilisant des termes forts : «nécessité d'une action résolue de promotion». Les Etats qui adhèrent à la charte acceptent de traduire dans leur politique, leur législation et leur pratique une telle action résolue.

Cette disposition exige de la part des Etats adhérents la définition d'une politique globale de promotion des langues régionales ou minoritaires, un examen d'ensemble de leur législation, la définition de mesures concrètes et la fixation d'objectifs à atteindre. Il leur appartient, dans le cadre des autres dispositions de l'article 7, de choisir comment ils entendent concrétiser une telle politique et ils peuvent faire varier celle-ci selon la situation de chaque langue. Mais «l'action résolue» doit en tout état de cause être effective et justifiée dans les rapports périodiques.

Pour qu'il existe une action résolue au sens de la charte, il ne suffit pas que l'Etat Partie prenne diverses mesures disjointes pour les langues régionales ou minoritaires. Il faut qu'il y ait cohérence d'action développée. Celle-ci se manifeste essentiellement par trois types de mesures de caractère global :

- un instrument législatif global donnant un cadre juridique d'ensemble aux langues régionales ou minoritaires et à l'action en leur faveur²⁰⁸;
- des institutions ou des organes ayant spécifiquement pour mission de soutenir les langues régionales ou minoritaires²⁰⁹;
- un mécanisme financier permettant de fournir les ressources nécessaires à cette action globale²¹⁰.

Par ailleurs, cette action doit impliquer l'ensemble des pouvoirs publics. Les instances nationales ne sauraient par exemple, sans méconnaître cette disposition, se borner à relever que les compétences juridiques en matière de promotion des langues régionales ou minoritaires se situent au niveau des autorités locales et laisser cette promotion à la discrétion de ces dernières.

En outre, cette politique globale doit être inscrite dans un cadre suffisamment formel, de manière à présenter un caractère officiel public et vérifiable. Il n'y a pas d'action résolue au sens de la charte si les pouvoirs publics n'ont pas une démarche claire affichée et organisée ou si leur action en faveur des langues régionales ou minoritaires se limite à des réactions au coup par coup aux sollicitations qui leur sont adressées.

Le comité d'experts devra rechercher si cette action résolue de promotion a été traduite de manière effective, non seulement pour les langues relevant seulement de la partie II, mais aussi pour celles auxquelles s'applique la partie III²¹¹.

Cette disposition est donc très importante et doit être comprise à la lettre par les Etats et par le comité d'experts.

Section 4. Article 7.1.d – Le développement de la langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et publique

«d. la facilitation et/ou l'encouragement de l'usage oral et écrit des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique et dans la vie privée;»

Cette disposition est, elle aussi, essentielle dans le système de la charte dans la mesure où celle-ci souligne avec force que ces langues ne peuvent vivre que si une place leur est donnée, aussi bien dans la sphère publique que dans la sphère privée.

L'accès de ces langues à la sphère privée n'a soulevé que rarement des contestations ou des obstacles formels. C'est la reconnaissance de la place de ces langues dans la sphère publique qui constitue le point important de cette disposition. Il convient de souligner que la «facilitation et/ou l'encouragement» vont au-delà de la simple tolérance: ce qui est prévu par cette disposition, c'est une action positive en vue de donner une place des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique²¹².

Des discussions ont pu exister sur le contenu du concept de «vie publique». Quelles sont les activités que recouvre cette notion? En particulier, doit-on y inclure l'usage des langues régionales dans les relations avec les autorités publiques (administrations, juridictions) ou dans le cadre des médias privés²¹³? La réponse mérite une explication détaillée.

En premier lieu, il faut considérer que, même si les parties II et III de la charte correspondent à des méthodes différentes, les termes et concepts utilisés dans la charte ont le même sens dans l'ensemble de la charte. On peut donc préciser le

concept de «vie publique» de l'article 7.1.d au regard des modalités envisagées par la partie III. Or, le titre de cette partie comporte le terme de «vie publique». Par conséquent, pour la charte, l'ensemble des secteurs qu'elle aborde dans la partie III font partie de la «vie publique».

On peut donc estimer que la vie publique intègre tout ce qui ne relève pas de la vie privée : activités collectives, associatives, culturelles, sociales, etc. Mais l'article 7.1.d ne demande pas un accès absolu et inconditionné à toutes les formes de la vie publique. Chaque forme d'activité publique a ses règles et ses limites. Il en est ainsi aussi pour l'utilisation des langues régionales ou minoritaires. Ce que la charte demande, c'est que globalement les langues régionales aient un accès à la vie publique même si cet accès peut comporter ses règles et ses limites dès lors que celles-ci ne portent pas atteinte à la substance de cette faculté.

En d'autres termes, l'article 7.1 n'exige pas de faciliter ou d'encourager l'usage oral et écrit des langues régionales ou minoritaires sans restrictions dans tous les aspects de la vie publique. Mais aucun aspect de la vie publique ne doit être complètement exclu. Il en est ainsi notamment de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans les relations avec les autorités publiques. Même si elle est réglementée et limitée, cette utilisation ne saurait être exclue de manière générale. L'article 7.1 est satisfait si l'usage des langues régionales ou minoritaires est globalement encouragé dans les différents aspects de la vie publique et que les restrictions qui sont acceptables ne remettent pas en cause cette promotion.

Un aspect de la vie publique est constitué par les médias privés : télévisions, radios, journaux, privés, etc. Dans une société libérale et pluraliste, il est normal que la plupart des médias ne soient pas sans le contrôle des autorités publiques. Si l'on devait écarter ce très vaste secteur des domaines où la présence des langues régionales et minoritaires peut être promue, la politique en faveur de ces langues serait excessivement limitée. Par ailleurs, le fait que les médias soient privés ne signifie pas que les pouvoirs publics ne disposent d'aucune influence sur eux. Les Etats peuvent utiliser ces moyens d'influence pour favoriser la prise en compte des langues régionales ou minoritaires (financements, réglementation, conventionnements, etc.).

Certains Etats ont cependant fait valoir que leur législation leur refusait une telle recherche d'influence sur les médias privés. Un tel argument ne peut être retenu, car si une règle de droit interne fait obstacle à l'exécution des engagements de la charte, l'Etat concerné doit modifier cette règle. De plus, la promotion des langues régionales et minoritaires devient, du seul fait de l'adhésion à la charte, un élément de la légalité de l'Etat, qu'il doit promouvoir également à l'égard d'acteurs privés. Il existe d'autres valeurs publiques reconnues légalement que les Etats cherchent à faire prendre en compte par les médias privés (respect des intérêts nationaux, principe de tolérance, etc.). La situation des langues régionales n'est donc pas véritablement particulière.

Section 5. Article 7.1.e – Maintien et développement des relations entre les groupes pratiquant des langues régionales ou minoritaires

«e. le maintien et le développement de relations, dans les domaines couverts par la présente charte, entre les groupes pratiquant une langue régionale ou minoritaire et d'autres groupes du même Etat parlant une langue pratiquée sous une forme identique ou proche, ainsi que l'établissement de relations culturelles avec d'autres groupes de l'Etat pratiquant des langues différentes;»

Cet alinéa développe l'importance des relations entre groupes linguistiques. L'article 7.1.e est le premier où apparaît le mot «groupe», au lieu de celui de locuteurs. On retrouvera encore l'expression «groupe linguistique» à l'article 7.3 et «groupes pratiquant ces langues» à l'article 7.4. En dehors de ces cas, la charte parle de façon générale des «locuteurs» d'une langue régionale ou minoritaire. Cependant, même dans le cas des articles 7.1.e, 7.3 et 7.4, le terme de «groupe» a une signification sociologique et non institutionnelle : il s'agit de désigner les locuteurs de langues régionales ou minoritaires pris dans leur dimension collective mais non de les ériger en corps social spécifique investi de droits collectifs²¹⁴. Cependant, si comme il a déjà été dit²¹⁵ la charte ne traite pas des minorités linguistiques mais des langues minoritaires, elle ne néglige pas la dimension collective des faits linguistiques et des solidarités que ceux-ci peuvent fonder. C'est un fait, qui ne présente aucun caractère anormal ou contestable, que les locuteurs d'une même langue se sentent unis par un lien spécifique. Ce n'est pas pour autant qu'ils vont constituer un corps séparé au sein de la société²¹⁶. Si les articles 7.1.i, 7.3 et 7.4 utilisent le mot «groupe», c'est pour aborder directement cette préoccupation.

Deux aspects distincts mais complémentaires des relations entre groupes linguistiques sont évoqués dans l'article 7.1.e :

- les relations entre groupes pratiquant la même langue régionale ou minoritaire ou des langues proches : les divers groupes de locuteurs d'une même langue ou de langues proches doivent pouvoir légitimement développer les relations culturelles qui les lient ;
- les relations entre groupes pratiquant des langues différentes : il est important de favoriser une compréhension mutuelle entre tous les groupes linguistiques. La conscience d'une même identité des locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire ne doit pas se traduire par l'exclusivisme ou par la marginalisation par rapport aux autres groupes sociaux²¹⁷.

Il s'agit en fait de deux questions différentes mais toutes les deux concernent la même préoccupation : susciter les relations entre groupes linguistiques, favoriser la coopération et la solidarité au-delà des différences linguistiques. Cette idée s'exprime aussi dans les articles 7.1.g et 7.3. On mesure donc l'importance pour la charte qui veut promouvoir les langues régionales ou minoritaires sans créer de clivages entre locuteurs de langues différentes.

Dans les deux cas sont visées les relations au sein du même Etat. La question des relations au-delà des frontières des Etats est en effet abordée dans l'article 7.1.i.

Dans les articles 7.1.e et 7.1.i, on relève des formulations distinctes, mais il n’y a pas vraiment de différence d’esprit entre les deux dispositions, même si l’article 7.1.i évite d’utiliser le terme de groupes et ne concerne que les échanges intéressant la même langue ou des formes proches d’une même langue (voir ci-après).

Ces deux idées servant de fondement à l’article 7.1.e méritent d’être précisées.

A. Les relations entre groupes pratiquant la même langue régionale ou minoritaire ou des langues proches

Dans certains cas, les locuteurs d’une langue régionale ou minoritaire sont répartis au sein du même Etat entre des zones distinctes et forment ainsi des groupes linguistiques séparés. Le maintien et le développement des relations entre ces groupes distincts sont utiles à la langue concernée, car ces locuteurs vont pouvoir mettre en commun les ressources dont ils disposent (œuvres produites dans la langue concernée) et diversifier les échanges.

La disposition en cause peut être comprise comme visant notamment à éviter que les divisions administratives à l’intérieur d’un Etat ne constituent un obstacle aux relations de solidarités culturelles unissant les locuteurs de la même langue. Mais cette préoccupation figure déjà à l’article 7.1.b. Aussi faut-il voir dans l’article 7.1.e un souci plus global de facilitation des contacts entre les groupes concernés.

L’article 7.1.c précise que les relations en question concernent les domaines couverts par la charte, c’est-à-dire essentiellement les domaines de l’éducation, de la culture et des médias, dans un souci de promotion de la langue commune.

L’application de cet engagement ne soulève plus guère d’obstacles pratiques en Europe compte tenu du régime de liberté générale de relations de toute nature entre quelques groupes que ce soit. L’article 7.1.e conserve son intérêt car il permet :

- de renforcer la légitimité de ces relations entre groupes linguistiques relevant de la même langue régionale ou minoritaire : il n’y a pas lieu de soupçonner dans ces relations un développement suspect ou dangereux ; ces relations sont normales et utiles ;
- l’Etat adhérent s’engage à inclure le maintien et le développement de ces relations dans sa politique et dans sa pratique ; en d’autres termes, il accepte de soutenir le renforcement de ces liens.

B. Les relations culturelles entre les groupes pratiquant des langues différentes

Cette disposition concerne indistinctement toutes les langues pratiquées sur le territoire de l’Etat. Toutefois, on peut considérer qu’elle ne vise pas, à proprement parler, les relations entre locuteurs des langues régionales ou minoritaires, d’une part, et locuteurs de langues officielles, d’autre part. En effet, dans la

quasi-totalité des pays européens, de telles relations existent de manière forte et la charte n'a pas besoin de s'en occuper pour favoriser «l'établissement de relations culturelles» de cet ordre. De plus, la promotion de la compréhension mutuelle entre tous les groupes linguistiques d'un pays est expressément traitée à l'article 7.3.

L'article 7.1.e semble surtout viser les relations entre groupes de locuteurs de langues régionales ou minoritaires différentes au sein d'un même Etat. Il s'agit là d'une idée importante : la promotion des relations culturelles entre des locuteurs de langues régionales ou minoritaires différentes. Ces relations peuvent permettre aux groupes concernés de prendre conscience de l'existence de problèmes comparables et collaborer pour y trouver des solutions. Une telle collaboration contribuera à éviter d'éventuelles formes de repli sur soi des différents groupes linguistiques et renforcera leur solidarité. Comme ces groupes parlent par définition des langues distinctes, leurs relations se développeront le plus souvent dans la langue officielle, ce qui illustre également la complémentarité entre les différentes langues. Comme le relève le rapport explicatif²¹⁸, «la promotion des relations culturelles avec les locuteurs de langues régionales ou minoritaires différentes sert l'objectif d'une meilleure compréhension entre tous les groupes au sein de l'Etat».

Dans de nombreux Etats, il existe des relations de coopération au niveau des représentants des locuteurs des différentes langues régionales ou minoritaires pratiquées au sein d'un même Etat. Cette coopération peut donner lieu à la création des organes mentionnés par l'article 7.4.

Section 6. Article 7.1.f – Enseignement et étude des langues régionales ou minoritaires à tous les stades appropriés

«f. mise à disposition de formes et de moyens adéquats d'enseignement et d'étude des langues régionales ou minoritaires à tous les stades appropriés;»

Dans tous les pays européens où existent des langues régionales ou minoritaires, l'enseignement est essentiel dans la transmission de ces langues. Mais il prend rarement en compte ces langues de façon appropriée. Cette question présente donc un rôle clé dans la définition des objectifs et principes devant régir une politique de soutien des langues régionales. A cet égard, l'article 7.1.f comporte une rédaction simple mais forte. Cette disposition constitue un engagement d'adapter le système éducatif de sorte que l'enseignement des langues régionales et minoritaires soit assuré de façon à permettre effectivement la transmission de ces langues :

- les termes de «mise à disposition» indiquent une implication active des Etats adhérents dans l'existence d'un enseignement des langues régionales ou minoritaires ;
- l'expression «formes et moyens» souligne que l'enseignement des langues régionales ou minoritaires demande à la fois une adaptation de l'organisation de l'enseignement dans ses modalités (formes) et la mise à disposition de ressources nécessaires sur les plans humain et matériel (moyens) ;

- le mot «adéquat» renvoie à l’objectif que doit avoir cet enseignement. Dans l’esprit de la charte, cet enseignement doit être approprié (adéquat) pour permettre effectivement la transmission de ces langues d’une génération à l’autre. Donc, il doit être conçu de manière telle qu’il permette une maîtrise effective et complète des langues en question. Une initiation superficielle ne serait pas conforme aux exigences de cette disposition ;
- l’enseignement «des» langues régionales ou minoritaires recouvre ici, compte tenu des explications précédentes, à la fois l’enseignement «dans» la langue régionale et «de» la langue régionale ;
- à «tous les stades appropriés»: cette formulation permet d’éviter d’entrer dans une énumération fastidieuse, tellement il est clair que la base de tout système d’enseignement efficace est fondée sur la précocité et la continuité.

Conformément à la finalité de la partie II, l’article 7.1.f n’entre pas dans les modalités de cet enseignement. Celles-ci sont laissées ici à l’appréciation de l’Etat adhérent. Mais ces modalités doivent permettre de réaliser effectivement les objectifs d’un enseignement adéquat pour la transmission des langues concernées. L’article 8 énumère un certain nombre de ces modalités pratiques permettant aux Etats adhérents de s’engager sur des mesures concrètes. Indépendamment de ces dernières, l’article 7.1.f comporte cependant en lui-même une obligation de résultat.

Section 7. Article 7.1.g – Possibilité pour les non-locuteurs d’une langue régionale ou minoritaire de l’apprendre

«g. la mise à disposition de moyens permettant aux non-locuteurs d’une langue régionale ou minoritaire habitant l’aire où cette langue est pratiquée de l’apprendre s’ils le souhaitent.»

Le terme de «non-locuteurs d’une langue régionale ou minoritaire» peut avoir plusieurs sens :

- il peut désigner des personnes étrangères à cette langue et à la culture ou à la tradition liées à cette langue. Il s’agit en particulier des personnes qui vivent dans un territoire où est pratiquée une langue régionale ou minoritaire mais qui ne connaissent pas cette langue. Cela concerne notamment les personnes migrantes qui ne sont pas originaires de ce territoire mais s’y sont installées. Pour la bonne insertion de ces personnes et leur bonne entente avec les locuteurs de la langue régionale ou minoritaire, il est souhaitable qu’elles puissent accéder à la connaissance de cette langue ;
- il peut aussi se référer à des personnes qui ont un lien culturel avec cette langue mais qui ne l’ont pas apprise. En effet, la situation de beaucoup de langues régionales ou minoritaires est caractérisée par une cessation de la transmission «spontanée» de ces langues. Beaucoup de personnes ne sont pas locuteurs de ces langues mais font partie de milieux où ces langues sont ou ont été parlées. En particulier, il faut évoquer les enfants auxquels les parents ne sont plus en mesure de transmettre une langue en raison de leur perte de connaissance de cette langue.

Il est en tout cas fondamental pour la philosophie de la charte de ne pas opposer des groupes linguistiques dont les contours seraient figés : d'un côté, des minorités linguistiques, de l'autre une majorité pratiquant la langue officielle. La charte ne définit pas de telles entités mais s'intéresse à des langues dont le nombre de locuteurs diminue. Il n'y a pas de frontières fixes entre locuteurs des langues régionales ou minoritaires et non-locuteurs de ces langues. La charte part de cette réalité et souhaite qu'il n'y ait pas d'opposition entre locuteurs et non-locuteurs des langues régionales ou minoritaires. Toute politique de promotion des langues régionales ou minoritaires vise à augmenter le nombre de locuteurs de ces langues sans réduire le nombre de locuteurs de la langue officielle. A cette fin, la charte évoque la mise à disposition des moyens permettant aux non-locuteurs d'apprendre ces langues.

La promotion par les Etats d'un esprit de tolérance à l'égard des langues régionales ou minoritaires suppose notamment l'aménagement des objectifs de l'éducation et de la formation, ainsi que de la politique de communication. L'idée de tolérance est une idée forte de la charte. La reconnaissance des langues régionales, loin d'affaiblir la cohésion sociale, est un instrument d'une politique d'intégration positive. Dans cette perspective, il est important que les non-locuteurs des langues régionales ou minoritaires qui le souhaitent puissent avoir un certain accès à ces langues, qu'ils puissent mieux participer à l'échange culturel avec les locuteurs de ces langues et les comprendre. Les locuteurs de langues régionales ou minoritaires sont généralement bilingues et n'hésitent pas à recourir à la langue officielle pour faciliter la communication avec des non-locuteurs. Il est préférable que ces derniers fassent un effort inverse dans la mesure du possible. Pour faciliter cette meilleure compréhension réciproque, il est préférable que les personnes non locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire habitant un territoire où celle-ci est pratiquée puissent apprendre cette langue et que, par conséquent, les moyens appropriés soient mis à leur disposition.

Ces moyens devront consister en premier lieu en un système scolaire qui facilite l'apprentissage bilingue et offre un réel accès à la langue régionale ou minoritaire, également pour les non-locuteurs. Il importe de souligner que l'enseignement des langues régionales ou minoritaires ne saurait être réservé aux enfants des locuteurs de ces langues, mais doit être proposé à tous ceux qui sont intéressés. En sus de la formation initiale (l'école), il doit aussi exister des programmes spécifiques destinés aux personnes qui, ayant été élevées dans une autre langue, souhaitent acquérir une langue régionale ou minoritaire. Il doit donc être mis en place une offre d'enseignements pour adultes portant sur cette langue.

Section 8. Article 7.1.h – Etudes et recherche universitaires sur les langues régionales ou minoritaires

«h. la promotion des études et de la recherche sur les langues régionales ou minoritaires dans les universités ou les établissements équivalents ;»

La charte retient parmi les principes et objectif d'une politique de promotion des langues régionales ou minoritaires l'existence d'études et de recherche sur

les langues régionales ou minoritaires à un niveau élevé (universitaire ou équivalent).

De telles recherches existent souvent déjà et, dans certains Etats, il s'agit même de la seule manière dont l'existence de ces langues est prise en compte : réduites à l'objet d'études savantes au même titre que les langues mortes. Si la charte inscrit des études parmi les règles essentielles de soutien des langues régionales ou minoritaires, c'est qu'elle entend donner une partie plus significative à de telles études : comme les langues officielles, les langues régionales ou minoritaires ont besoin d'un travail de haut niveau sur tous les aspects de ces langues : de l'analyse des règles de fonctionnement grammaticales et syntaxiques à la connaissance des dimensions historiques et sociales²¹⁹.

Les études et recherches scientifiques et universitaires peuvent bénéficier d'orientations très fortes et très directes de la part des Etats (création de chaises ou de postes dans les laboratoires, attribution de financement, etc.). Les Etats, en s'engageant à promouvoir les études et les recherches sur les langues régionales ou minoritaires, ne peuvent se limiter à un appui «moral». Ils ont les moyens et donc aussi l'obligation de donner un contenu effectif à cet engagement.

Section 9. Article 7.1.i – Promotion des échanges transnationaux concernant les langues régionales ou minoritaires

«i. la promotion des formes appropriées d'échanges transnationaux, dans les domaines couverts par la présente charte, pour les langues régionales ou minoritaires pratiquées sous une forme identique ou proche dans deux ou plusieurs Etats»

Il n'est pas rare que les langues régionales ou minoritaires soient également des langues transfrontalières. C'est un aspect important pour le Conseil de l'Europe qui cherche à promouvoir la coopération transfrontalière par divers instruments internationaux²²⁰. Si la charte aborde plus spécifiquement cette question dans le cadre des articles 13.2 et 14, elle a estimé que la promotion des échanges internationaux devrait figurer parmi les principes généraux applicables au bénéfice de toutes les langues régionales ou minoritaires.

La possibilité pour les locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire de pouvoir s'appuyer sur les moyens culturels disponibles par-delà les frontières dans la même langue ou dans une langue proche peut représenter une aide très importante. Cela est tout particulièrement le cas lorsque, comme le souligne le rapport explicatif²²¹, une langue régionale ou minoritaire dans un Etat correspond à une langue officielle, ou du moins à une grande langue de culture parlée par un nombre élevé de locuteurs dans un autre Etat. La collaboration transnationale permet alors à la langue qui est minoritaire dans un Etat de profiter du rayonnement de la même langue dans un autre Etat.

Encore faut-il que de telles relations ne soient pas perçues comme suspectes du point de vue de la loyauté nationale des locuteurs de cette langue ou comme une

menace pour l'intégrité territoriale. La charte invite les Etats adhérents à surmonter ce genre d'appréhension et à promouvoir ces échanges en reconnaissant leur légitimité et en leur apportant un soutien.

Toutefois, la charte laisse les Etats libres de définir «les formes appropriées» pour ces échanges en fonction de chaque contexte particulier²²². Quelles que soient ces formes, il résulte en tout cas de ces dispositions que les Etats doivent s'abstenir de toute forme d'entrave aux contacts culturels entre des locuteurs d'une même langue de part et d'autre d'une frontière. De telles entraves seraient non seulement incompatibles avec la charte, mais probablement aussi contre-productives du point de vue de la bonne intégration de ces locuteurs.

Article 7.2 – Elimination de discriminations injustifiées dans la pratique des langues régionales ou minoritaires

«2. Les Parties s'engagent à éliminer, si elles ne l'ont pas encore fait, toute distinction, exclusion, restriction ou préférence injustifiées portant sur la pratique d'une langue régionale ou minoritaire et ayant pour but de décourager ou de mettre en danger le maintien ou le développement de celle-ci. L'adoption de mesures spéciales en faveur des langues régionales ou minoritaires, destinées à promouvoir une égalité entre les locuteurs de ces langues et le reste de la population ou visant à tenir compte de leurs situations particulières, n'est pas considérée comme un acte de discrimination envers les locuteurs des langues plus répandues.»

Cette disposition concerne toutes les langues régionales ou minoritaires pratiquées dans les Etats adhérents et s'applique sur l'intégralité de leur territoire. Elle paraît au premier abord définitivement simple. Elle vise à éviter les mesures discriminatoires à l'encontre des langues régionales. En réalité, le sujet est complexe car la notion de discrimination est difficile à appréhender à partir du moment où, comme le fait la charte, il est admis que toutes les langues ne font pas l'objet des mêmes règles. A juste titre, l'article 7.2 distingue deux aspects dans cette problématique :

- le cas de mesures spéciales défavorables aux langues régionales ou minoritaires (phrase 1) ;
- le cas des mesures spéciales en faveur des langues régionales ou minoritaires (phrase 2).

Section 1. Article 7.2 (première phrase) – Elimination des mesures défavorables aux langues régionales ou minoritaires

L'article 7.2, première phrase, comporte une disposition «antidiscrimination». Pour les rédacteurs de la charte²²³ et pour les commentateurs²²⁴, une telle disposition est perçue comme fondamentale. Elle constitue en effet une règle de base dans le cadre de toute action visant à prendre en compte les langues régionales ou minoritaires. La première démarche de toute action en faveur de ces langues est à l'évidence de supprimer des règles ou des comportements discriminatoires à l'égard de ces langues.

En raison de ce caractère premier et fondamental du principe de discrimination, celui-ci figure dans de nombreux documents internationaux relatifs aux droits de l'homme ou à la protection des minorités.

L'article 7.2 apporte une protection complémentaire aux clauses antidiscrimination qui figurent dans ces textes internationaux avec lesquels il se combine dans la plupart des cas puisque le plus souvent l'Etat partie à la charte aura également souscrit à ces textes.

Il faut souligner que tous les autres documents internationaux visent à établir une absence de discrimination entre les personnes, notamment du fait des langues qu'elles parlent, et non une absence de discrimination concernant la pratique des langues elles-mêmes. On l'a déjà souligné, on ne saurait regarder comme identique les questions de discriminations entre des personnes et de discrimination portant sur la pratique d'une langue.

De plus, si le principe de l'absence de discrimination en raison de la langue pratiquée paraît relativement clair et simple dans une première approche, sa mise en œuvre soulève des questions complexes, qu'il soit appliqué aux personnes ou aux langues.

Pour clarifier cette question, il est utile de rappeler les dispositions antidiscriminatoires applicables aux pratiques linguistiques qui existent dans d'autres documents internationaux et d'évoquer leur incidence éventuelle sur la charte avant d'examiner le contenu et les particularités de la règle antidiscrimination de l'article 7.2.

A. Le principe de non-discrimination appliqué aux pratiques linguistiques dans d'autres documents internationaux

Ces documents sont relativement nombreux. On se bornera aux plus importants.

Ainsi, la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 précise dans son article 2 que «chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamées sans distinction aucune notamment [...] de langue [...]».

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 indique dans son article 2, page 1, que «les Etats parties au présent pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent pacte sans distinction aucune, notamment [...] de langue [...]». L'article 26 du même pacte précise que «toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. A cet égard, la loi doit interdire toute discrimination, notamment [...] de langue». L'article 2, paragraphe 2, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels indique quant à lui que les Etats s'engagent à garantir que les droits énoncés dans le pacte seront exercés «sans discrimination aucune fondée [...] sur la langue».

La Convention européenne des Droits de l'Homme (article 14) énonce que «la jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée sans distinction aucune, fondée notamment sur [...] la langue [...]». Comme cet article 14 ne s'applique qu'aux droits et libertés reconnus par la Convention elle-même, celle-ci a été complétée par le Protocole additionnel n° 12, adopté à Rome le 4 novembre 2000²²⁵, aux termes duquel «1. La jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée sans discrimination aucune fondée notamment sur la langue [...]. 2. Nul ne peut faire l'objet d'une discrimination de la part d'une autorité publique quelle qu'elle soit, fondée notamment sur les motifs mentionnés au paragraphe 1».

Enfin, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adoptée le 10 novembre 1994, énonce en son article 4 que «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 linguistique est interdite.

Ces textes visent à l'égalité des personnes dans l'usage de divers droits protégés par ces documents internationaux (liberté d'expression, liberté de religion, liberté d'association, etc.) sans que la langue ou l'appartenance à un groupe linguistique puisse fonder une discrimination. La langue utilisée ne doit pas influencer négativement sur le droit protégé.

Si les discriminations directes sont rares, la question se pose de l'application de ces textes aux discriminations indirectes ou à celles résultant de l'application d'un traitement semblable à des situations différentes. Ainsi, le fait pour l'Etat d'organiser certains services de manière uniforme pour tous, c'est-à-dire dans une seule langue, peut être présenté comme l'expression du principe d'égalité, mais porte préjudice à ceux qui ne pratiquent pas cette langue. Déjà en 1935, l'arrêt de la Cour internationale de justice sur les écoles privées albanaises avait jugé que la suppression des écoles privées pouvait atteindre de manière discriminatoire les minorités qui parlent une langue différente de celle employée dans les écoles publiques²²⁶.

B. Le principe de non-discrimination mis en œuvre par la charte

La charte demande aux Etats d'éliminer toutes discriminations «portant sur la pratique d'une langue régionale ou minoritaire».

Alors que les autres instruments internationaux visent à garantir le respect de certains droits qu'ils consacrent (liberté d'expression, liberté religieuse, droit de propriété, etc.) en prohibant que la langue pratiquée puisse avoir une incidence négative sur l'exercice de ces droits, la charte désigne comme objet même de la clause antidiscrimination la pratique de la langue elle-même et demande que ne soit entreprise aucune mesure ou action défavorable à cette pratique.

Cet article vise donc des règles ou des comportements qui sont directement relatifs à l'usage des langues et auraient pour objet des distinctions, conclusions,

restrictions ou préférences injustifiées. Les Etats adhérents sont invités à éliminer toutes mesures qui sont de nature à influencer négativement la pratique d'une langue régionale ou minoritaire. Sont ainsi visées des mesures qui pourraient tendre à interdire le recours à une langue régionale ou minoritaire, à rendre difficile ou désavantageux le fait d'y recourir ou à faire subir des conséquences négatives aux locuteurs d'une telle langue.

Contrairement aux autres documents internationaux, la pratique linguistique est ici considérée non comme une modalité de l'expression d'une liberté mais comme cette liberté elle-même.

Dans cette mesure, on ne saurait, pour porter une appréciation sur le respect de cette disposition de la charte par l'Etat adhérent, se satisfaire de constater que cet Etat a déjà souscrit à la Convention européenne des Droits de l'Homme. La charte a un champ d'application différent de celui de cette Convention ou des autres documents mentionnés ci-dessus²²⁷.

Il revient à l'Etat adhérent d'examiner sa législation et de s'interroger si y figurent des dispositions défavorables à la pratique d'une langue régionale ou minoritaire. La charte demande la suppression de telles dispositions même si elles n'ont pas d'effet sur des droits individuels protégés par d'autres conventions internationales.

Dans le même ordre d'idée, on ne saurait considérer que les prescriptions de l'article 7.2 sont satisfaites du seul fait qu'un Etat a inscrit dans sa Constitution le principe d'égalité devant la loi et l'interdiction de toute discrimination. Telle est à tort la position défendue par certains Etats adhérents à la charte²²⁸. Si l'article 7.2 se confondait avec l'affirmation constitutionnelle du principe d'égalité, il n'aurait qu'une utilité limitée, car la plupart des Etats adhérents ont des Constitutions comportant une telle affirmation. Parfois, c'est au nom même du principe d'égalité que les mesures de soutien en faveur des langues régionales ou minoritaires, telles que prévues par la charte, ont été déclarées inconstitutionnelles²²⁹.

Toutefois, l'article 7.2 comporte un certain nombre de précisions sur les discriminations prohibées en matière de pratique d'une langue régionale ou minoritaire.

1. *Distinctions justifiées*

Seuls sont prohibées par la charte les «distinctions, exclusions, restriction ou préférences injustifiées». La charte admet donc implicitement que certaines distinctions (ou discriminations) peuvent être justifiées. Elle ne précise cependant pas quelles sont les distinctions ou différences qui peuvent être acceptées comme justifiées.

De fait, la charte admet que toutes les langues ne sont pas traitées de la même manière. La charte reconnaît notamment que la (ou les) langues(s) officielle(s)

ai(en)t un statut spécifique. Elle admet, par ailleurs, comme légitime que toutes les langues régionales ou minoritaires n'aient pas le même statut. Si la partie II s'applique à toutes les langues, les dispositions de la partie III peuvent s'appliquer de manière différenciée selon les langues. La charte ne considère pas que ces distinctions ou différences soient nécessairement indues. Elle accepte aussi de prendre en considération une organisation des langues qui s'inspire du principe de territorialité²³⁰.

La charte demande cependant de s'interroger pour savoir si ces différences sont justifiées. En effet, ce n'est que si les différences peuvent être justifiées qu'elles sont compatibles avec la charte. Pour qu'une différence soit justifiée, il faut qu'elle soit fondée sur des éléments objectifs et que la différence de traitement soit à la fois nécessaire, adaptée et proportionnée à des objectifs légitimes. Il résulte de la deuxième phrase de l'article 7.2²³¹ que pour que des mesures spéciales prises en faveur d'une langue régionale ou minoritaire ne soient pas regardées comme discriminatoires et donc injustifiées par rapport à une autre langue régionale ou minoritaire, il faut que ces mesures tiennent compte correctement des situations spécifiques respectives²³².

Si une différence de traitement entre une langue régionale ou minoritaire et la langue officielle, ou une autre langue régionale ou minoritaire ne peut se justifier par des motifs d'intérêt général, cette différence ne pourra pas être regardée comme justifiée au regard de la charte. Il en sera de même si une différence de traitement en faveur d'une langue a des effets négatifs ou disproportionnés à l'égard d'autres langues.

En d'autres termes, pour qu'une différence ou distinction puisse être regardée comme justifiée, il faut que cette différence soit :

- fondée sur des éléments objectifs ;
- motivée par des objectifs compatibles avec la charte ;
- adaptée et proportionnée aux objectifs poursuivis ;
- respectueux des objectifs généraux de la charte.

2. Distinctions n'ayant pas pour objectifs d'être défavorables à une langue régionale ou minoritaire

En matière de différences de traitement, il est usuel de distinguer les discriminations directes des discriminations indirectes. Il y a discrimination directe quand une règle de comportement a pour objectif de créer une discrimination. En revanche, il y a discrimination indirecte si la discrimination résulte d'une règle ou d'un comportement qui n'a pas pour objectif de créer une telle discrimination.

Cette dernière forme de discrimination correspond à des situations plus complexes et plus délicates à analyser que la première : il se peut que des mesures parfaitement neutres entraînent dans certains cas des discriminations

non recherchées. Le point de savoir si dans une situation déterminée une règle ou un comportement ont pour effet de provoquer une discrimination non recherchée peut donner lieu à des controverses délicates.

Aussi, seule la première forme de discrimination est visée par la charte²³³. Celle-ci demande la seule suppression des différences ou distinctions qui ont pour but de décourager ou de mettre en danger le maintien ou le développement d'une langue régionale ou minoritaire. Cette limitation de la portée de la règle de non-discrimination inscrite dans la charte peut s'expliquer par le fait que seules sont visées par celles-ci les règles ou comportements portant directement sur la pratique des langues régionales ou minoritaires. La protection des discriminations indirectes relève quant à elle des instruments de protection des droits de l'homme ou des minorités, laquelle est organisée par d'autres documents.

Il est néanmoins dans l'esprit de la charte le fait que les Etats ne se satisfont pas d'un examen formel de leur législation. Même si, formellement, les textes en vigueur n'instituent pas de discrimination injustifiée à l'encontre de la pratique de langues régionales ou minoritaires, il faut cependant rechercher si des mécanismes objectifs n'aboutissent pas à un résultat équivalent dans la pratique.

Section 2. Article 7.2 (deuxième phrase) – Caractère non discriminatoire des mesures spéciales en faveur des langues régionales ou minoritaires

La deuxième phrase de l'article 7.2 concerne le cas de mesures spéciales prises en faveur des langues régionales ou minoritaires et vise à légitimer ces mesures que l'on qualifie parfois, selon une terminologie discutable, de «discriminations positives», en tant qu'elles cherchent à compenser les conséquences négatives que subissent les locuteurs de langues régionales ou minoritaires. Ces mesures tendent à rétablir une égalité de fait entre ces locuteurs et le reste de la population.

L'adoption de mesures spéciales en faveur des langues régionales ou minoritaires, destinées à promouvoir une égalité effective entre les locuteurs des différentes langues ou visant à tenir compte de la situation particulière de certains locuteurs, n'est pas considérée en application de la charte comme un acte de discrimination envers les locuteurs des langues plus répandues.

De nombreuses mesures peuvent correspondre à de tels cas de figure. En pratique, la plupart des mesures prises en vue de la protection ou de la promotion des langues régionales ou minoritaires peuvent être analysées comme créant certains avantages pour les locuteurs des langues régionales ou minoritaires en vue non de les privilégier mais de les rétablir dans une véritable égalité avec les locuteurs de langues officielles. Par exemple :

- en ouvrant ou en maintenant des classes en langue régionale ou minoritaire alors que le nombre d'élèves concernés est inférieur à la moyenne habituellement exigée (article 8);
- en organisant des filières spéciales de formation pour les locuteurs des langues régionales ou minoritaires;

- en donnant satisfaction dans des conditions spécifiques aux demandes des agents publics connaissant une langue régionale ou minoritaire d’être affectés dans le territoire sur lequel cette langue est pratiquée (article 10.4.c);
- en consacrant des ressources particulières à la création de radios, télévisions ou journaux en langue régionale ou minoritaire (article 11);
- en prenant des mesures spécifiques d’encouragement de production et de diffusion d’œuvres culturelles en langues régionales ou minoritaires (article 12).

Ces actions pourraient être regardées comme des avantages accordés aux locuteurs des langues régionales ou minoritaires. L’article 7.2 précise que si ces mesures sont destinées à promouvoir l’égalité entre ces locuteurs et le reste de la population, elles ne doivent pas être considérées comme des mesures discriminatoires envers les locuteurs des langues plus répandues.

C’est un principe d’interprétation qui est ainsi posé : les mesures spéciales en faveur des langues régionales ou minoritaires ne sont pas des privilèges discriminatoires s’ils visent à rétablir l’égalité entre locuteurs de langues différentes. Un tel principe d’interprétation a une portée qui doit être précisée :

- il ne dispense pas de rechercher, pour juger du caractère non discriminatoire d’une mesure prise en faveur d’une langue régionale ou minoritaire, si cette mesure a effectivement pour objet à rétablir l’égalité ou à tenir compte d’une situation particulière. Si une mesure ne peut être justifiée par l’un de ces deux motifs, le principe d’interprétation posé par l’article 7.2 ne pourra pas jouer;
- ce principe d’interprétation lie en principe les autorités (y compris judiciaires) des Etats adhérents. Mais sa mise en œuvre peut être délicate en pratique. Cette disposition semble signifier que même si une autorité publique (par exemple une juridiction) estime qu’une mesure prise en faveur d’une langue régionale ou minoritaire crée un avantage au profit de ses locuteurs, il ne pourra pas qualifier cet avantage de discriminatoire dès lors que celui-ci vise à rétablir une égalité de fait entre locuteurs ou à tenir compte d’une situation particulière.

De façon plus générale, cette deuxième phrase de l’article 7.2, mise en relation avec la première phrase, définit les conditions de recours à des mesures de soutien particulier au profit de certaines langues régionales ou minoritaires par rapport à d’autres. De telles mesures ne doivent pas viser à décourager l’utilisation d’autres langues régionales ou minoritaires (première phrase) et doivent compenser une inégalité de fait résultant d’une situation particulière (deuxième phrase). Les mesures qui chercheraient à favoriser une langue régionale par rapport à une autre au-delà de cet objectif pourraient, au regard de la charte, être regardées comme discriminatoires et devrait donc être supprimées en application de la première phrase de l’article 7.2.

Article 7.3 – Promotion de la compréhension entre tous les groupes linguistiques du pays

«3. Les Parties s'engagent à promouvoir, au moyen de mesures appropriées, la compréhension mutuelle entre tous les groupes linguistiques du pays, en faisant notamment en sorte que le respect, la compréhension et la tolérance à l'égard des langues régionales ou minoritaires figurent parmi les objectifs de l'éducation et de la formation dispensées dans le pays, et à encourager les moyens de communication de masse à poursuivre le même objectif.»

Une des préoccupations essentielles de la charte est, comme il a été déjà relevé, que la promotion des langues régionales ou minoritaires se réalise dans un contexte de compréhension réciproque entre les locuteurs des différentes langues pratiquées sur le territoire de l'Etat adhérent. Pour éviter que cette promotion ne soit mal comprise et suscite des réactions négatives, notamment auprès de personnes non locutrices de langues régionales ou minoritaires, la charte demande aux Etats de développer un esprit de tolérance et de respect à l'égard des langues régionales ou minoritaires.

Un autre aspect se trouve inclus dans les finalités de l'article 7.3 : les pouvoirs publics doivent agir pour que les langues régionales ou minoritaires ou leurs locuteurs ne soient pas ridiculisés, traités par la dérision ou présentés de manière négative dans les médias ou dans les documents pédagogiques²³⁴. La dévalorisation des langues régionales ou minoritaires est assez fréquente et constitue dans certains pays une raison importante de la désaffection de ces langues.

Cet esprit de tolérance à l'égard des langues régionales ou minoritaires peut être développé de différentes manières. La charte cite deux moyens :

- intégrer la connaissance et le respect de ces langues parmi les objectifs de l'éducation et de la formation dispensées dans le pays. En d'autres termes, dans les programmes des écoles, doivent en application de cet engagement figurer une référence à l'existence des langues régionales et minoritaires, des explications sur l'origine, le caractère et le contexte culturel de ces langues, l'intérêt et la richesse qu'elles représentent, et enfin les raisons d'une attitude d'ouverture et de bienveillance à l'égard des efforts de promotion de ces langues. A cet égard, les Etats adhérents ont une responsabilité directe et peuvent donc mettre en œuvre eux-mêmes les moyens appropriés ;
- encourager les moyens de communication de masse à poursuivre des objectifs identiques. Ce sont principalement les médias qui sont visés ici (télévision, radios, journaux). Les objectifs seraient les mêmes que ceux définis pour les secteurs de l'éducation et la formation : information sur les langues régionales et minoritaires, et appréciation positive sur le soutien de ces langues.

Sur ces moyens de communication, les Etats n'ont néanmoins pas d'influence aussi directe que sur les programmes d'enseignement. Les Etats ne peuvent dans ce domaine que prendre des mesures d'encouragement et d'incitation. Cependant, leur influence en ce domaine n'est pas négligeable. Le respect de cet

engagement pourra donc être apprécié au regard des efforts déployés pour mettre en œuvre cet encouragement.

Comme il a déjà été relevé, la charte utilise le terme de «groupes» non pour désigner des entités distinctes au sein de la population mais pour décrire une situation de fait qui existe dans certains Etats, à savoir des réactions collectives sur lesquelles il convient d'exercer une influence dans le sens d'une attitude positive à l'égard des langues régionales ou minoritaires.

Le souci de développer la compréhension entre les locuteurs de langues différentes exprimées dans cette disposition correspond aux préoccupations exprimées par le préambule et se combine avec les dispositions de l'article 7.1.e, 8.1.g, 12.1.b et 12.1.d.

Dans toutes ces dispositions, l'idée de base est de ne pas faire des langues régionales et de leur promotion la seule affaire de locuteurs de ces langues, mais un souci commun pour tous les groupes linguistiques ; à cette fin, tous les habitants d'un pays doivent avoir une information sur ces langues et une possibilité de se sentir solidaires de celles-ci pour un accès à la culture à laquelle elles sont liées.

Article 7.4 – Définition de la politique de promotion des langues régionales ou minoritaires en consultation avec des représentants des langues régionales ou minoritaires

«4. En définissant leur politique à l'égard des langues régionales ou minoritaires, les Parties s'engagent à prendre en considération les besoins et les vœux exprimés par les groupes pratiquant ces langues. Elles sont encouragées à créer, si nécessaire, des organes chargés de conseiller les autorités sur toutes les questions ayant trait aux langues régionales ou minoritaires.»

Par cette disposition, les Etats adhérents s'engagent à écouter et à examiner les avis des représentants des langues régionales ou minoritaires. Un tel engagement est de bon sens : on pourrait s'interroger sur la sincérité des autorités d'un Etat qui développeraient une politique relative aux langues régionales ou minoritaires sans consulter les locuteurs de ces langues sur les mesures qui paraissent appropriées à la promotion de ces langues. L'expérience montre que, sans une telle consultation, les risques sont grands de se heurter à des malentendus et à des difficultés de mise en œuvre. A l'inverse, en s'appuyant sur les locuteurs des langues régionales ou minoritaires, les Etats maximisent les chances de mettre en œuvre une action efficace qui bénéficie du soutien et de la prise en charge par les personnes directement intéressées.

Il ne s'agit cependant pas de transférer des responsabilités directes aux représentants de ces locuteurs ni de leur déléguer des pouvoirs propres ou des droits spécifiques.

La charte prévoit dans ce sous-paragraphe deux types de mesures :

Section 1. La prise en considération des besoins et vœux exprimés par les groupes pratiquant ces langues

Le terme de «prise en considération» signifie ici que l'Etat adhérent est disposé à entendre et à examiner les demandes qui lui sont présentées. Bien sûr, l'Etat ne s'oblige pas à satisfaire toutes les demandes, mais il s'engage à les considérer de manière attentive.

Cette prise en considération porte, d'une part, sur des besoins, donc sur l'analyse de la situation par les intéressés, et, d'autre part, sur les vœux, c'est-à-dire sur les actions préconisées par les locuteurs de ces langues.

En utilisant le terme de «groupe», cette disposition laisse entendre que les demandes que les Etats sont invités à examiner constituent une expression collective et non des manifestations individuelles de besoins. Les autorités sont donc incitées à trouver des interlocuteurs représentatifs des aspirations collectives des locuteurs des langues régionales ou minoritaires concernées.

Le comité d'experts a eu souvent l'occasion de souligner le caractère très positif de la collaboration entre les autorités publiques et des représentants des locuteurs de langues régionales ou minoritaires regroupés en organisations non gouvernementales pour l'efficacité des mesures de promotion de ces langues²³⁵.

Section 2. La création, si nécessaire, d'organes chargés de conseiller les autorités sur des questions ayant trait aux langues régionales ou minoritaires

Pour sauvegarder ces langues, ces locuteurs sont conduits à s'organiser et à se créer des structures représentatives, ayant pour objet la promotion de leurs langues.

A. Modalités d'organisation des structures représentatives des langues régionales ou minoritaires

Pour que les locuteurs des langues régionales ou minoritaires puissent faire connaître de manière appropriée leurs informations et leurs avis sur l'action à entreprendre en vue de la promotion de ces langues, il est opportun qu'ils soient organisés dans des institutions qui puissent valablement faire connaître leur avis aux autorités.

Il est donc recommandé que, pour chaque langue régionale ou minoritaire, il existe un organe de promotion chargé de représenter les intérêts de cette langue, de proposer des mesures pratiques en vue de sa promotion et de veiller à l'observation de la charte.

Dans certains Etats ont été créés des institutions chargées de prendre en charge au niveau national les intérêts de l'ensemble des langues régionales ou minoritaires. Ces institutions ont alors parfois un caractère d'organisation fédérative

des structures constituées au niveau de chaque langue. Parfois elles sont créées par les pouvoirs publics eux-mêmes. Mais, dans ce cas, il s'agit souvent de structures qui représentent les minorités linguistiques plutôt que les langues régionales ou minoritaires²³⁶. Par ailleurs, il est important que soit évité une confusion entre des organes publics de mise en œuvre de la politique des Etats en matière de langues régionales ou minoritaires et les organisations représentatives des locuteurs de ces langues. L'article 7.4 fait référence à ces dernières. Les caractéristiques de ce type d'organes peuvent varier d'Etat à Etat. L'expression «si nécessaire» utilisée par l'article 7.4 indique que, si de telles institutions existent déjà, l'intention de la charte n'est pas de susciter la création de nouvelles structures qui feraient double emploi²³⁷. Ces structures sont bénéfiques si elles constituent des lieux de coordination des préoccupations techniques et politiques relatives à la promotion des langues considérées, quitte à ce que les différentes actions soient prises en charge par des structures spécialisées.

L'organisation de ces ONG doit leur permettre de réaliser un travail de collecte de l'information, de débat interne et de concertation entre les différents groupements de locuteurs de langues régionales ou minoritaires, et d'avoir réalisé une position commune quant aux demandes de ces locuteurs. Enfin, ces ONG doivent être capables de fournir des informations fiables et des demandes réalistes.

B. Les missions pouvant être prises en charge par les organismes représentatifs des intérêts des langues régionales ou minoritaires

Les organisations représentatives des intérêts des locuteurs des langues régionales ou minoritaires sont évoquées à plusieurs reprises par la charte :

- l'article 6 prévoit que les Etats adhérents doivent informer les organisations concernées des droits et devoirs établis par la charte ;
- l'article 7.4 encourage les Etats adhérents à créer des organes chargés de conseiller les autorités sur toutes les questions ayant trait aux langues régionales ou minoritaires ; ces organes peuvent être constitués par ou en relation avec les organisations représentatives des intérêts des langues régionales ou minoritaires ;
- l'article 10.3 prévoit que les Etats veillent à ce que les intérêts des locuteurs des langues régionales ou minoritaires soient représentés dans le cadre des structures ayant pour tâche de garantir la liberté et la pluralité des médias ; ce rôle sera en règle générale dévolu aux associations représentatives des intérêts de ces langues ;
- l'article 16.2 prévoit que les organismes ou associations pourront attirer l'attention du comité d'experts sur des questions relatives aux engagements pris par les Etats ; le comité d'experts pourra tenir compte de ces informations pour préparer son rapport.

Sans que cela soit mentionné formellement par la charte, ces organismes pourraient utilement être associés à certaines des mesures prévues par la convention :

- de tels organes pourraient notamment participer au suivi des mesures prises dans le domaine de l'éducation (article 8.1.i) ;
- ils pourraient gérer certains des services prévus par la charte : organes de collecte, de dépôt et de publication d'œuvres produites en langue régionale ou minoritaire (article 12.1.g), organe de développement de la terminologie (article 12.1.h), organe de formation linguistique pour adultes (article 8.1.f.iii).

De façon générale, ces organisations doivent être associées à l'ensemble du processus d'adhésion et de mise en œuvre de la charte²³⁸. Elles constituent une source essentielle d'information, d'expertise et d'expression du besoin des locuteurs des langues concernées. Ce sont elles qui vont chercher à convaincre les Etats de signer la charte, puis, au stade de la ratification²³⁹, elles devront influencer sur le choix des langues et des paragraphes devant bénéficier de la mise en œuvre de la partie III de la charte. Les autorités des Etats adhérents ne sauraient faire un choix raisonnable en la matière sans consulter et prendre en compte les demandes des organisations représentatives en ce qui concerne les paragraphes pouvant être adaptés à la situation de leur langue respective.

Une fois la charte ratifiée, les associations et organisations représentatives des langues régionales ou minoritaires sont les partenaires nécessaires des organes de l'Etat pour mettre en œuvre la charte. Un an après la ratification, l'Etat doit présenter un rapport sur cette mise en œuvre. Pour la rédaction de ce rapport, une coopération avec les ONG serait la bienvenue. Après que l'Etat a établi son rapport, les organisations représentatives joueront un rôle particulièrement actif. En effet, en vertu de l'article 16, elles peuvent fournir leurs appréciations et des informations complémentaires au comité d'experts. En règle générale, le comité d'experts veillera à prendre contact avec ces organisations, notamment lorsqu'il effectuera sa visite dans l'Etat considéré en vue de la préparation du rapport sur l'application de la charte. Les organismes ou associations pourront à ce stade apporter des informations, des documents, des suggestions ou des griefs qui seront essentiels pour la rédaction du rapport et l'appréciation des conditions d'exécution de la charte.

La charte n'étant pas un instrument qu'on met en œuvre une fois pour toutes, à la suite de l'adoption de recommandations par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, les associations et ONG représentatives des langues régionales ou minoritaires ont la possibilité d'agir auprès des autorités de l'Etat adhérent pour obtenir la mise en œuvre de ces recommandations et l'adoption de mesures complémentaires pour l'application de la charte.

Article 7.5 – Application des principes susmentionnés aux langues dépourvues de territoire

«5. Les Parties s'engagent à appliquer, mutatis mutandis, les principes énumérés aux paragraphes 1 à 4 ci-dessus aux langues dépourvues de territoire. Cependant, dans le cas de ces langues, la nature et la portée des mesures à prendre pour donner effet à la présente charte seront déterminées de manière souple, en tenant compte des besoins et des vœux, et en respectant les traditions et les caractéristiques des groupes qui pratiquent les langues en question.»

La charte distingue les langues ayant des aires territoriales d'expression des langues dites «non territoriales²⁴⁰». Cette référence au territoire d'une langue doit être bien comprise: la charte n'opte pas pour un principe de territorialité ou pour un principe de personnalité au sens où ces deux mécanismes sont fréquemment évoqués comme instruments de protection des langues. Elle se borne à partir du constat qu'un certain nombre de mesures destinées à promouvoir les langues régionales doivent être localisées sur un territoire déterminé, correspondant à la présence d'un nombre suffisamment dense de locuteurs de cette langue. De façon réaliste, la charte limite donc l'application de ces mesures aux aires territoriales où ces langues connaissent une certaine diffusion. En vue de conserver à ces mesures leur efficacité, la charte invite aussi les Etats à ne pas manipuler les structures administratives ou la répartition des populations, afin de rendre plus difficile la gestion des langues, par exemple en répartissant la zone d'expansion d'une langue régionale entre de multiples structures administratives²⁴¹. Pour autant, la charte ne «sacralise» pas le territoire d'une langue régionale; celui-ci est seulement évoqué d'un point de vue strictement instrumental.

En revanche, les analyses consistant à vouloir séparer radicalement langues régionales ou minoritaires d'une assise territoriale déterminée, ne correspondent pas à l'esprit de la charte. Les affirmations entendues en France à l'occasion de l'examen de la charte, selon lesquelles, par exemple, le breton ne serait pas la langue de la Bretagne mais seulement l'attribut de tous ceux qui veulent bien le parler²⁴², nient le caractère collectif du phénomène linguistique et son lien avec une culture déterminée qui, le plus souvent, s'exprime dans un territoire²⁴³.

Il existe aussi des langues que l'on peut décrire comme dépourvues d'assise territoriale, mais une telle qualification peut être critiquée parce qu'une langue suppose toujours une communauté de locuteurs suffisamment dense, laquelle n'existe pas dans un espace virtuel mais dans un territoire déterminé. Ce qu'on appelle donc langues «non territorialisées» est défini par l'article 1.c de la charte: il s'agit de langues qui ne peuvent pas être rattachées à une aire géographique particulière²⁴⁴. Cette notion correspond à une situation de grande dispersion des locuteurs, sans que pour autant il ne soit nécessaire à ces locuteurs de se regrouper pour pratiquer leur langue. En d'autres termes, la distinction entre langue territoriale et langue non territorialisée ne vise pas une différence «d'essence» de ces langues mais seulement une concentration plus ou moins marquée de leurs locuteurs.

Certaines langues sont cependant présentées traditionnellement comme spécifiquement «dépourvues de territoire»: essentiellement les langues des Roms (et des Sintis) et du yiddish. Il s'agit aussi de langues parlées par des populations qui ne se sont jamais identifiées avec un territoire déterminé en Europe. La même situation peut se trouver pour des langues de populations d'immigration récente, mais on a vu que ces langues ne rentrent pas dans le champ d'application de la charte. Certains cas peuvent être difficiles à apprécier lorsqu'ils concernent une immigration récente de locuteurs d'une langue traditionnellement parlée dans l'Etat considéré²⁴⁵.

On peut considérer qu'une langue est «dépourvue de territoire» quand sur aucun territoire le nombre de locuteurs de cette langue atteint une importance telle que l'on puisse parler d'un «territoire où cette langue est pratiquée» au sens de la charte et où l'on pourrait donc effectivement mettre en œuvre les mesures de promotion qui ne sont prévues par la charte que dans de tels territoires²⁴⁶. Comme il a été dit ci-dessus, les auteurs de la charte ont été conscients que dans de telles situations les mesures envisagées n'étaient souvent pas réalisables. Ils n'ont cependant pas voulu que ces langues ne soient pas soutenues du tout. L'article 7.5 opte donc pour une solution souple mais relativement imprécise: les articles 7.1 à 7.4 ne seront à appliquer à ces langues que dans la mesure du possible²⁴⁷.

De fait, certaines des dispositions contenues dans les articles 7.1 à 7.4 ne rencontrent pas de grandes difficultés à être appliquées également aux langues dépourvues de territoire, même si cela suppose quelques aménagements. Il en va ainsi de la reconnaissance de ces langues comme richesse culturelle, des mesures visant à développer un esprit de respect, de compréhension et de tolérance à leur encontre, de la prohibition de mesures directes et claires de discrimination, du principe de développer une action résolue de soutien en leur faveur, de la facilitation pour les groupes parlant ces langues de développer entre eux des liens à l'intérieur de l'Etat comme par-delà les frontières, ainsi que de la promotion de travaux d'études et de recherche sur ces langues.

En revanche, sont par définition inapplicables les dispositions relatives aux divisions administratives. Quant aux dispositions concernant l'usage public de ces langues, leur enseignement et leur acquisition par des non-locuteurs, si elles ne sont pas impossibles à mettre en œuvre, rencontreront des difficultés spécifiques d'application qui en limiteront la portée. De plus, l'expérience montre que les besoins et les vœux de groupes parlant ce type de langues sont souvent particuliers. La charte retient à la fois l'absence de référence territoriale et les traditions et caractéristiques des groupes concernés pour admettre une application souple et partielle des dispositions prévues pour les langues disposant d'une assise territoriale.

Ces langues pourraient relever de cette partie. Il est vrai cependant que de nombreuses dispositions de la partie III sont destinées à être appliquées sur un territoire sur lequel la langue concernée a une présence suffisamment significative. Aussi n'est-il pas aisé de souscrire aux trente-cinq engagements de

l'article 3 dans le cas d'une langue non territoriale²⁴⁸. Aucun Etat n'a placé, jusqu'à présent, une langue dépourvue de territoire sous le régime de la partie III.

Ainsi que cela a été déjà relevé, l'article 7.5 relatif aux langues non territorialisées peut faire l'objet d'une réserve. Cette réserve peut se justifier si la prise en compte de langues non territorialisées soulève dans un Etat des problèmes spécifiques clairement distincts de ceux rencontrés par les langues territorialisées. Un seul Etat a jusqu'à présent fait usage de cette possibilité de réserve²⁴⁹.

Le comité d'experts s'est montré particulièrement vigilant en ce qui concerne la prise en compte de ces langues, mais il a dû fréquemment reconnaître que les problèmes liés à ces langues sans territoires étaient particuliers.

En dehors du cas du yiddish ou de formes linguistiques voisines de celui-ci, peu pratiquées et ne suscitant guère de débat, les plus importantes langues non territorialisées relevées par le comité d'experts²⁵⁰ sont les langues des Roms. Les populations parlant ces langues rencontrent souvent de très sérieux problèmes, liés à leur défaut d'intégration, qui placent la question linguistique au second plan, tant du point de vue des autorités publiques que de celui des groupes sociaux eux-mêmes concernés.

Néanmoins, le comité d'experts a insisté avec constance auprès de tous les Etats Parties pour qu'ils entreprennent une action en faveur de ces langues. Avec détermination, il a défendu l'opinion selon laquelle les objectifs de sauvegarde de la langue des Roms et de leur meilleure intégration n'étaient pas antagonistes²⁵¹.

Observations finales sur l'article 7

Malgré le caractère programmatif de ces dispositions, il s'agit d'engagements forts qui correspondent à une politique volontariste, en matière de soutien aux langues régionales et minoritaires. Les Etats qui mettent effectivement en œuvre ces principes assurent à ces langues un soutien consistant. Cependant, le choix des moyens est laissé aux Etats et la réalité de la mise en œuvre confiée à leur bonne volonté. Cette circonstance ne réduit pas l'intérêt de la charte. Le fait que ces engagements soient formulés de manière générale ne réduit pas l'intensité des engagements des Etats et n'augmente pas nécessairement les risques de leur non-mise en œuvre.

Ces principes ne sont pas limités aux seules zones territoriales où existent des langues régionales. Ils sont censés être d'application générale sur tout le territoire des Etats ayant ratifié la charte. En pratique, cependant, certains de ces principes n'auront de mise en œuvre que dans les territoires où des langues régionales et minoritaires sont parlées de manière significative. En ce qui concerne les langues dépourvues de territoire, il est expressément spécifié que ces principes pourront être appliqués de manière simplement analogique.

Notes

189. Des réserves sont possibles pour les paragraphes 2 à 5 de l'article 7 (article 21). Cette possibilité d'émettre des réserves sur ces paragraphes peut étonner car ces paragraphes comportent pour partie des points sur lesquels il est difficilement concevable qu'un Etat qui adhère à la charte entende émettre des réserves. Il s'agit en effet :

- du principe de la prohibition de discriminations injustifiées contre les langues régionales ou minoritaires ;
- de la promotion de la compréhension mutuelle entre tous les groupes linguistiques du pays et de l'objectif de tolérance ;
- de la prise en compte par les Etats dans leurs politiques à l'égard des langues régionales ou minoritaires des vœux exprimés par les groupes pratiquant ces langues ;
- de l'application *mutatis mutandis* des principes énumérés aux paragraphes 1 à 4 aux langues dépourvues de territoire.

190. Voir par exemple le paragraphe 18 du rapport sur la Hongrie, ou le paragraphe 14 du rapport sur les Pays-Bas.

191. Rapport explicatif, paragraphe 40.

192. Et en fait aussi les dialectes des langues régionales, voir ci-dessus sous article 1 (1.a 1.4 *in fine*).

193. Voir par exemple les rapports sur l'application de la charte en Norvège où le comité se réfère à la loi sur le sami (paragraphe 27), ou en Finlande où le comité mentionne l'article 14 de la loi constitutionnelle (paragraphe 27), ou encore le rapport sur la Hongrie qui relève la reconnaissance constitutionnelle d'un certain nombre de langues (paragraphe 30).

194. Voir le rapport sur l'exécution de la charte aux Pays-Bas (paragraphe 15) ou le rapport sur la Croatie (paragraphe 30).

195. Rapport sur l'application de la charte en Norvège en ce qui concerne le Kven/finnois (paragraphe 28) et rapport sur la Suisse en ce qui concerne les langues roms (paragraphe 34).

196. Il n'est pas sans intérêt de relever que dans le projet de charte soumis au CAHLR figurait la formulation «reconnaissance [...] en tant qu'attribut d'une communauté». La substitution d'une formulation à l'autre illustre le processus de maturation dont la charte a fait l'objet dans le sens d'une protection des langues comme biens culturels plutôt que comme attributs de minorités.

197. Exposé rédigé par L. M. de Puig i Oliver, Conseil de l'Europe, 14 septembre 1988, FDOC 5933, p. 1.

198. Voir Viaut, 2002.

199. Voir les observations du comité sur la reconnaissance des langues romanes et romani en Norvège (rapport sur la Norvège, paragraphe 29).

200. Bien évidemment, cette disposition ne concerne pas les langues dépourvues de territoire au sens de l'article 1.c de la charte (voir le rapport du comité d'experts sur l'application de la charte aux Pays-Bas, paragraphe 16, au sujet du rom). Mais elle est également non pertinente pour des langues minoritaires faisant l'objet d'une grande dispersion territoriale comme c'est le cas pour plusieurs langues en Hongrie (voir le rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Hongrie, paragraphe 22).

201. Rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Finlande, paragraphe 29, au sujet des Sames qui se sont déplacés en dehors de leur territoire traditionnel.

202. Articles 9.1, 10.1, 10.2.

203. Ainsi, selon le comité d'experts, qui n'a cependant pas donné de précisions à cet égard, la réorganisation de l'administration territoriale en cours depuis 1992 en Croatie semble avoir créé un obstacle à la promotion des langues régionales ou minoritaires (rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Croatie, paragraphe 31).

204. Rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Norvège, paragraphe 30, au sujet de la consultation du parlement sami avant la modification envisagée des divisions administratives.

205. Rapport du comité d'experts sur l'application de la charte au Royaume-Uni, paragraphe 49, au sujet du cornish et du projet de fusionner le comté de Cornwall où se concentrent la plupart des locuteurs de cette langue avec six autres comtés dans une entité régionale dans laquelle cette langue sera marginale.

206. La suppression d'une circonscription administrative où une langue régionale ou minoritaire est fortement représentée en vue d'une intégration dans une circonscription plus vaste où elle sera moins représentée devrait faire l'objet de mesures de compensation (rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Allemagne, paragraphe 54).
207. Voir les références au déplacement de la population same en Finlande, note 201.
208. Voir par exemple la loi hongroise de 1993 sur les minorités (rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Hongrie, paragraphe 23).
209. Par exemple le commissaire aux langues régionales au Schleswig-Holstein (rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Allemagne, paragraphe 56), l'Office gouvernemental pour les minorités croates et le Conseil des communautés ou minorités de Croatie (rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Croatie, paragraphe 33), le Welsh Language Board (rapport du comité d'experts sur l'application de la charte au Royaume-Uni, paragraphe 96) .
210. Rapport du comité d'experts sur l'application de la charte aux Pays-Bas, paragraphe 17.
211. Cela n'a pas toujours été fait formellement ; voir par exemple le rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Suisse, paragraphe 37.
212. Rapport du comité d'experts sur l'application de la charte au Royaume-Uni, paragraphe 57.
213. Ce point a suscité une grande discussion en France, car dans l'interprétation du Conseil constitutionnel, la mention figurant dans l'article 2 de la Constitution française depuis l'introduction d'un amendement en 1992, selon lequel «la langue de la République est le français», les autorités publiques, et les citoyens dans leurs relations avec ces autorités, ne peuvent utiliser que la seule langue française. La charte ne s'oppose nullement à ce que la langue nationale ou officielle dispose d'un statut privilégié notamment dans le fonctionnement des administrations publiques et n'exclut donc pas que le recours aux langues régionales comporte des restrictions dans les rapports avec les administrations. Mais elle demande une prise en considération minimale par les autorités publiques, celle-ci pouvant varier selon les situations.
214. Le projet de charte approuvé par la CPLRE évoquait «le droit de chacun des communautés pratiquant une langue régionale ou minoritaire d'entretenir et de développer des relations de solidarités avec d'autres communautés analogues de l'Etat». Le texte définitif de la charte a renoncé à ce terme de communauté qui comporte une dimension plus institutionnelle et plus «organique» que celle de groupe. Par ailleurs, la référence à un droit a été remplacé par l'idée plus politique d'objectifs et de principes.
215. Voir ci-dessus, p. 15 et p. 21.
216. Les adversaires de la charte n'hésitent pas à parler de «balkanisation» ou de «communautarisme».
217. Rapport explicatif, paragraphe 67.
218. Paragraphe 68.
219. Par exemple, compte tenu des problèmes importants concernant la population des Roms et du nombre des locuteurs concernés, le comité d'experts a conseillé le développement des recherches relatives aux langues romani et béa (rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Hongrie, paragraphe 28).
220. Convention-cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales de 1981.
221. Paragraphe 69 et Charte européenne de l'autonomie locale de 1985.
222. On peut penser notamment à des échanges aux plans scolaire et audiovisuel, et dans le domaine des activités culturelles (échange d'œuvres culturelles produites dans la langue concernée).
223. Rapport explicatif, paragraphe 71.
224. Voir par exemple Blair, 1993, et Kovacs, 1993.
225. Non encore entré en vigueur.
226. CPJI, AC, 6 avril 1935, p. 163.
227. On constate cependant que, dans les rapports périodiques relatifs à plusieurs Etats adhérents, le comité d'experts se borne à faire état du respect de l'article 14 de la CEDH ou de clauses constitutionnelles excluant la discrimination pour justifier du respect de l'article 7.2 de la charte (voir, par exemple, les rapports du comité d'experts sur l'application de la charte en Norvège, paragraphe 51,

ou en Suisse, paragraphe 50). Le comité aurait dû poser le problème du respect de l'article 7.2 en d'autres termes.

228. Voir le rapport sur l'application de la charte en Allemagne, paragraphe 76. En conclusion, il faut considérer, en application de l'article 7.2, que toute disposition légale qui a pour objectif de compromettre ou de rendre plus difficile l'utilisation d'une langue régionale ou minoritaire doit être remise en cause par l'Etat adhérent sauf si cette disposition peut être légitimement justifiée pour favoriser la langue officielle ou une autre langue régionale ou minoritaire, et qu'elle ne présente pas de caractère disproportionné.

229. Voir la décision du Conseil constitutionnel français du 15 juin 1999.

230. Voir l'article 4.

231. Voir, ci-dessous, article 7.2, deuxième phrase, p. 123.

232. Cette notion de situation particulière renvoie au concept de «situation de chacune des langues» figurant dans le premier paragraphe des articles 8 à 11 (voir sous ces articles).

233. Le projet de charte élaboré par la CPLRE vise aussi des discriminations indirectes, mais cette disposition a été modifiée par le CAHLR.

234. Le comité d'experts a relevé ce genre de travers dans son rapport sur l'application de la charte au Royaume-Uni (paragraphe 88) et a noté que les médias pouvaient être incités à éviter ces situations.

235. Voir par exemple les observations formulées dans le rapport du comité d'experts sur l'application de la charte au Royaume-Uni, paragraphe 39.

236. On peut évoquer le système de gestion autonome des minorités en Hongrie ou le Conseil des minorités nationales en Croatie.

237. Rapport explicatif, paragraphe 75.

238. Comme le relève à juste titre Brezigar (2002).

239. Le comité d'experts a eu l'occasion de souligner que c'est dès ce stade de l'adhésion que les autorités devraient consulter les organisations représentatives des intérêts des langues régionales ou minoritaires (rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Croatie, paragraphe 43).

240. Telles que le rom ou le yiddish en ce qui concerne les langues européennes traditionnelles. Les langues issues de l'immigration ou de la mobilité des populations sont également non territorialisées en règle générale, mais ne relèvent pas en principe de la charte.

241. Voir l'article 7.1.b, p. 105 et s.

242. Voir Carcassonne, 1998.

243. Pour reprendre l'exemple de la langue bretonne, celle-ci est en relation étroite avec la culture bretonne, le paysage breton, la société bretonne, etc. Certes il peut exister des groupes de locuteurs bretons dans la région parisienne, mais ils ne sauraient prétendre, à ce moment-là, à exprimer la totalité de ce que signifie la langue bretonne en Bretagne. La même argumentation vaut pour d'autres langues régionales. Certaines langues minoritaires ont une relation moins étroite avec les territoires ou elles sont traditionnellement pratiquées. Enfin, certaines langues n'ont pas de territoire de référence : ce sont les langues «dépourvues de territoire». Voir aussi les observations sous l'article 1.c.

244. Voir ci-dessus sous l'article 1.b les autres éléments de définition de ces langues selon la charte, p. 49 et s.

245. Par exemple le finlandais en Suède quand il est parlé par des immigrants finlandais récents dispersés sur le territoire suédois.

246. Articles 7.1, 8.1, 9.1, 10.1 à 10.3, 11.1, 12.1 et 13.2.

247. Rapport explicatif, paragraphe 77.

248. C'est cette difficulté qui a conduit l'Allemagne à ne pas retenir les langues des Roms pour la partie III, tout en précisant que certaines dispositions de cette partie étaient appliquées à ces langues.

249. La Croatie.

250. Il y a d'autres langues non territorialisées, par exemple le hongrois, l'arménien, le bulgare, le grec, l'ukrainien, lorsque ces langues sont parlées par des groupes diffus de population en dehors des Etats dans lesquels ces langues sont des langues officielles.

251. 2^e rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Hongrie, paragraphes 27 et suivants.

VIII. PARTIE III – MESURES EN FAVEUR DE L'EMPLOI DES LANGUES RÉGIONALES OU MINORITAIRES DANS LA VIE PUBLIQUE, À PRENDRE CONFORMÉMENT AUX ENGAGEMENTS SOUSCRITS EN VERTU DU PARAGRAPHE 2 DE L'ARTICLE 2

Introduction à la partie III

Section 1. Observations générales

Cette partie correspond à une logique très différente de la partie II. Il est demandé aux Etats adhérents de définir l'étendue de leurs engagements aux regards des mesures prévues dans cette partie. Il n'est donc pas prévu qu'ils souscrivent pour toutes les langues régionales ou minoritaires à toutes les dispositions de cette partie. Au demeurant, certains engagements sont clairement alternatifs. Il s'agit d'un catalogue de mesures graduées, certaines étant modestes, d'autres très ambitieuses, parmi lesquelles les Etats peuvent faire une sélection selon les langues concernées.

La logique qui sous-tend cette troisième partie de la charte a souvent été mal comprise. Des commentaires se sont focalisés exclusivement sur cette partie sans discerner la construction globale de la charte. Certains engagements de cette partie ont été mis en avant, sans qu'il soit précisé qu'ils n'étaient pas tous obligatoires. Dans d'autres cas, on a évoqué des stratégies consistant à ne souscrire qu'à des engagements modestes ou correspondant à des mesures déjà réalisées afin de limiter les conséquences de la ratification de la charte, sans prendre conscience que celle-ci visait à mettre en œuvre une dynamique.

La partie III de la charte ne demande pas des engagements excessifs ou disproportionnés. Même pour les engagements qui sont souscrits, il est précisé que ceux-ci doivent être compris comme devant être mis en œuvre «dans la mesure où cela est raisonnablement possible» ou «selon la situation de chacune de ces langues²⁵²» ou encore à la condition que l'utilisation des possibilités offertes ne soit pas considérée comme faisant obstacle à d'autres objectifs tels que la bonne administration de la justice ou l'efficacité de l'enseignement de la langue nationale. De plus, la plupart des articles de cette partie ne sont à mettre en œuvre que sur le territoire sur lequel chaque langue est pratiquée avec une intensité suffisante. Inversement, ainsi qu'il résulte de la formulation de la plupart des engagements prévus par cette partie et de l'interprétation que leur a demandée le comité d'experts, les Etats doivent veiller à donner un caractère effectif à leur engagement.

Il est remarquable que, dans cette partie, la charte essaie d'attribuer une importance soutenue à certains domaines fréquemment peu pris en compte par des documents internationaux sur la protection des situations minoritaires. Ainsi, en dehors des questions classiques de l'école, de la justice et de l'administration, la charte traite de la place des langues régionales ou minoritaires dans les médias, dans les activités et équipements culturels, dans la vie économique et sociale. Dans ce dernier domaine, la charte s'efforce de concevoir des mesures positives de promotion qui permettent de redonner aux langues régionales ou minoritaires une véritable présence dans la vie concrète. Il n'est pas douteux que la place des langues régionales dans la vie culturelle, économique et sociale est décisive pour l'avenir de ces langues. Cela est encore plus vrai en ce qui concerne les médias. Mais, dans ces domaines, il ne suffit pas de supprimer les prohibitions éventuelles pouvant restreindre l'usage de ces langues ; compte tenu de leur faiblesse, il faut leur apporter un soutien positif et une attention particulière.

Pourtant, beaucoup de commentaires se sont concentrés sur les dispositions relatives à l'administration et la justice. L'objectif de la charte, dans ces secteurs, n'est pas d'imposer un emploi intensif des langues régionales ou minoritaires, puisqu'il s'agit là de domaines où la(les) langue(s) officielle(s) est(sont) employée(s) de manière privilégiée. L'idée de la charte est plutôt de veiller à ce que, dans le souci de donner aux langues régionales ou minoritaires une vie publique effective, ces langues puissent aussi trouver un champ d'expression dans l'activité des autorités publiques et judiciaires. Elle suggère des «accommodements raisonnables», grâce auxquels une place relative peut être reconnue aux langues régionales ou minoritaires dans le fonctionnement des institutions publiques, sans que pour autant ces institutions ne soient perturbées ou que le statut des langues officielles soit mis en cause²⁵³.

Dans ce domaine, comme dans d'autres, la charte vise à une cohabitation cordiale et positive et non à l'affrontement sectaire. De fait, il est concevable que, par des mesures raisonnées, le recours aux langues régionales ou minoritaires, loin de créer une perturbation, pourra renforcer l'efficacité et la capacité intégrative des institutions.

Il convient aussi de souligner encore une fois que la partie III doit s'appliquer à la lumière des objectifs et des principes de la partie II. Ces deux parties ne sont pas alternatives mais complémentaires. Il en résulte que les engagements figurant dans la partie III, quelles que soient les alternatives offertes, ne sauraient être plus limités ou plus restreints que les principes figurant dans la partie II. Pour toutes les langues retenues au titre de la partie III, il revient au minimum d'appliquer les règles générales énoncées dans la partie II²⁵⁴.

Il revient au comité d'experts de vérifier que la manière dont les engagements souscrits au titre de la partie III garantissent au minimum pour la langue concernée le respect des objectifs de la partie II²⁵⁵.

Section 2. L'exercice des choix ouverts par la partie III

Dans la partie III, l'objectif de la charte n'est pas ni de lier les Etats de manière rigide ni de leur laisser un choix discrétionnaire dans la détermination des engagements qu'ils souscrivent au titre de cette partie. Celle-ci est conçue de manière à permettre la reconnaissance de la très grande diversité des situations des langues régionales ou minoritaires, et la nécessité de leur appliquer des traitements différenciés. Toutes les langues ne peuvent pas, dans tous les Etats européens, faire l'objet de mêmes mesures. Le choix de ces mesures est donc laissé à l'appréciation des Etats concernés. Mais ce choix ne devra pas être arbitraire : il devra correspondre à la prise en compte de la situation spécifique de chaque langue du point de vue de son contexte institutionnel comme du point de vue de sa capacité de rayonnement.

Par exemple, pour des langues régionales d'une certaine importance, il est parfaitement possible de prévoir qu'elles bénéficient d'une chaîne de télévision qui s'exprime exclusivement ou principalement dans cette langue. Pour d'autres langues de diffusion plus réduite, une telle mesure ne sera pas possible et le recours à une chaîne de radio locale sera plus adapté. La partie III de la charte a pour objet de présenter aux Etats une grande diversité des mesures envisageables, pour le soutien des langues régionales et minoritaires, en les invitant à choisir des engagements effectifs et efficaces mais en leur laissant l'appréciation de ce qui leur paraît possible.

Pour l'application de cette partie, il revient aux Etats de procéder à un triple choix :

- définir les langues auxquelles les engagements de cette partie III seront appliqués ;
- définir, pour chaque langue retenue, les engagements auxquels ils souscrivent avec un minimum de trente-cinq engagements répartis entre les sept domaines distingués au sein de cette partie : éducation, justice, administration publique, médias, action culturelle, vie économique et sociale, échanges transfrontaliers ;
- définir le territoire sur lequel les dispositions en cause sont applicables.

Le premier choix du point de vue logique est celui des langues qui bénéficient de la partie III, puis celui des paragraphes applicables à chacune de ces langues, enfin celui des territoires où ces engagements seront applicables.

A. Le choix des langues bénéficiant de la partie III

1. Signification du choix opéré par l'Etat adhérent

Il appartient à l'Etat adhérent de désigner les langues pour lesquelles il va s'engager au titre de l'article III. Dans presque tous les Etats qui ont adhéré à la charte, une sélection a été effectuée parmi les langues régionales ou minoritaires

présentes sur le territoire de l'Etat pour n'en retenir qu'une partie au titre de la partie III.

En principe, la désignation d'une langue comme bénéficiant de la partie III est l'expression de la volonté de l'Etat d'aller au-delà des engagements généraux de la partie II et de définir au regard du droit international des obligations précises auxquelles il se soumet au bénéfice de cette langue. La charte lui donne la possibilité de limiter et de concentrer ces engagements sur certaines langues.

Il n'est pas douteux que la protection prévue par la partie III va plus loin que celle de la partie II puisque les langues auxquelles s'appliquent la partie III bénéficient aussi de la partie II. Du point de vue de la meilleure protection, on peut donc en conclure qu'il serait souhaitable que le plus grand nombre possible de langues bénéficient de la partie III.

Toutefois, il faut admettre que toutes les langues régionales ou minoritaires ne sont pas dans une situation adaptée à la mise en œuvre effective de la partie III²⁵⁶. Celle-ci prévoit en effet une politique de promotion, large par son champ d'application et intensive dans son contenu, qui ne peut être généralisée. Cette action doit couvrir non seulement l'enseignement, mais aussi les autorités administratives, la justice, les médias, le secteur culturel, la vie économique et sociale, les échanges transfrontaliers. Elle doit s'exprimer dans l'engagement d'appliquer au moins trente-cinq paragraphes ou sous-paragraphes de la partie III. La situation des langues régionales ou minoritaires doit donc être telle que celles-ci puissent effectivement bénéficier d'au moins trente-cinq des mesures prévues sur une partie au moins du territoire de l'Etat adhérent.

2. Critères des choix opérés par l'Etat adhérent

Quels sont les critères légitimes d'une telle sélection? La charte ne le précise pas. Mais en se fondant sur ses objectifs, on peut relever les éléments suivants :

- il paraît exclu de prendre en considération une supposée valeur intrinsèque des langues concernée, une telle idée étant aux antipodes de l'esprit de la charte ;
- une langue régionale ou minoritaire doit en règle générale présenter certaines caractéristiques :
 - la langue doit bénéficier d'un nombre suffisant de locuteurs. La charte évoque dans certains articles «un nombre de locuteurs qui justifie les mesures²⁵⁷» envisagées. Mais les Etats disposent en la matière d'une grande liberté de choix positive : s'il est peu concevable qu'ils écartent de la partie III des langues bénéficiant d'un grand nombre de locuteurs, ils peuvent décider pour des raisons diverses de soumettre également à cette partie des langues parlées par quelques milliers de locuteurs seulement. Il n'est donc pas possible de fixer un seuil minimal²⁵⁸ ;
 - la langue doit bénéficier, sauf exceptions, d'un (ou de plusieurs) territoires dans lesquels se trouve une concentration suffisante de locuteurs de cette

langue ; cette concentration est en effet indispensable pour mettre en œuvre un certain nombre des engagements prévus par la partie III²⁵⁹. Cela ne signifie pas que les langues sans territoire soient systématiquement exclues de la partie III, mais celle-ci ne peut leur être appliquée que de manière assez difficile ;

- La langue doit pouvoir s'appuyer sur des locuteurs suffisamment actifs. L'action publique de promotion ne peut tout faire. Les locuteurs de la langue régionale ou minoritaire doivent eux-mêmes être décidés à promouvoir leur langue et déployer à cet effet les efforts nécessaires²⁶⁰.

Ainsi, la charte a une démarche éminemment réaliste qui invite à tenir compte de divers critères objectifs pour l'application de la partie III (importance numérique des locuteurs de la langue, attachement et engagement pour la langue, imbrication entre une langue et un territoire, etc.).

Par ailleurs, il se pose évidemment pour les pouvoirs publics un problème de concentration des moyens. Dans un Etat qui ne connaît qu'une ou deux langues régionales ou minoritaires, les efforts peuvent se concentrer sur elles et l'accès à la partie III s'en trouve facilité. Si un Etat a recensé vingt langues régionales ou minoritaires, cela sera plus difficile et peut-être peu recommandable de leur appliquer à toutes la partie III.

D'autant que la protection offerte par la partie II n'est pas négligeable. Cette partie inclut un certain nombre de principes généraux qui constituent la base d'une action de promotion importante. Mais celle-ci est beaucoup moins encadrée que pour la partie III. Les marges d'appréciation sont donc beaucoup plus larges pour l'Etat adhérent pour adapter à la situation particulière de chaque langue les actions engagées en sa faveur.

3. Rapport entre les parties II et III en ce qui concerne le choix des langues

La logique et l'équilibre de la charte se trouve dans une dualité :

- la partie II applicable à toutes les langues régionales ou minoritaires, mais laissant aux Etats une grande liberté dans la définition des actions de promotion engagées pour chaque langue ;
- la partie III qui ne s'applique qu'aux langues désignées par l'Etat Partie mais devant faire l'objet d'un programme d'action prédéfini et déjà très précis, décrit par les articles 8 à 14.

Quoi qu'il en soit, le choix des langues retenues par la partie III ne doit pas être arbitraire ou discriminatoire. Selon l'esprit de la charte, les langues qui bénéficient d'une spécificité, et d'une vitalité suffisante, doivent bénéficier de cette partie. Ce sont principalement les langues qui ne sont plus que très faiblement pratiquées au point que les dispositions de la partie III ne sont pas adaptées à leur situation qui devraient ne pas relever de cette partie²⁶¹.

S'agissant de cette question du choix des langues, il convient de renvoyer également aux observations relatives à l'article 3.1²⁶², notamment celles concernant :

- l'hypothèse où un Etat ne désignerait aucune langue au titre de la partie III ;
- l'exigence d'une désignation formelle des langues relevant de la partie III, dans l'instrument de ratification ou dans une déclaration ultérieure²⁶³.

On relèvera que ce choix des langues relevant de la partie III est tellement fondamental que le comité d'experts structure ses rapports relatifs à la partie III en faisant des chapitres distincts pour chaque langue.

B. Le choix des paragraphes

Si le choix des Etats est libre, il ne doit cependant pas être arbitraire. Les Etats sont invités à rechercher les engagements les mieux adaptés au regard de la situation particulière de chaque langue et compte tenu du contexte qui existe dans l'Etat en question. Les autorités de l'Etat doivent donc, avant de définir la liste des paragraphes pour lesquels elles vont s'engager, procéder à un examen préalable de la situation de chaque langue régionale ou minoritaire retenue pour la partie III.

Une bonne façon de procéder, qui a été expérimentée par plusieurs Etats Parties, consiste à désigner une commission ou un rapporteur chargé de faire un état des lieux comportant :

- une analyse de la situation de chacune des langues régionales ou minoritaires²⁶⁴ existant dans l'Etat ;
- un examen des attentes des groupes engagés dans la promotion de ces langues ;
- une évaluation des actions déjà engagées et de leurs lacunes éventuelles ;
- le choix de mesures nouvelles souhaitables.

Cet état des lieux étant effectué et les autorités de l'Etat ayant pris la mesure des besoins ainsi que des difficultés à surmonter, il est possible d'effectuer le choix politique des paragraphes auxquels il sera décidé de souscrire. A cet égard, plusieurs recommandations peuvent être formulées :

- comme l'a souligné le comité d'experts, notamment dans le rapport sur la Croatie²⁶⁵, la charte est conçue pour appliquer des régimes de protection distincts aux différentes langues régionales ou minoritaires sur le territoire d'un Etat adhérent. Certains Etats comme la Croatie n'ont pas usé de cette possibilité et ont souscrit aux mêmes engagements de la charte pour toutes les langues. Cette façon de procéder n'est pas forcément opportune. Dans le cas de la Croatie, ce choix est d'autant plus curieux que le droit national croate attribue des statuts juridiques différents aux langues qui sont pratiqués sur son territoire ;
- il n'est pas nécessaire de retenir pour tous les paragraphes choisis pour une langue le même champ d'application territorial (voir ci-après) ;

- les principaux critères à prendre en considération sont ceux mentionnés dans l'analyse qui a été faite ci-dessus du concept de «situation de chaque langue²⁶⁶».

C. Le choix des territoires sur lesquels les paragraphes choisis seront appliqués

De nombreux engagements de la partie III ne sont applicables que sur le territoire dans lequel la langue régionale ou minoritaire est pratiquée²⁶⁷. (Dans le cas des articles 9 et 10, la charte se réfère non pas au territoire, mais aux «circonscriptions» dans lesquelles résident un nombre de personnes pratiquant la langue régionale ou minoritaire. Ces différentes formulations doivent être comprises comme ayant une portée identique.)

Comme le précise l'article 1.b, on entend par «territoire sur lequel une langue est pratiquée l'aire géographique dans laquelle cette langue est le mode d'expression d'un nombre de personnes justifiant l'adoption des différentes mesures de promotion et de protection prévues par la charte». Cette formulation a déjà été analysée sous cet article. Il est renvoyé à ces observations. Il convient de souligner que le territoire pris en considération peut être défini de manière différente selon les engagements souscrits.

Pour la définition de ce territoire, il faut éviter à la fois une interprétation trop large (un territoire trop vaste) qui risque de rendre l'engagement inapplicable ou qui conduira à l'appliquer de manière peu efficace et une interprétation trop étroite (territoire restreint) qui laissera de nombreux locuteurs de la langue régionale ou minoritaire en dehors du bénéfice de l'engagement concerné.

Certains Etats ont indiqué que la partie III sera applicable à une langue régionale ou minoritaire dans une partie du territoire national et que cette langue relève de la partie II pour le reste de ce territoire²⁶⁸.

Ce procédé appelle les observations suivantes :

- une telle précision est possible pour les dispositions de la partie III pour lesquelles la charte prévoit une application territoriale. Ce sont, il est vrai, les dispositions les plus nombreuses dans la partie III. Néanmoins, il est nécessaire de souligner que pour les dispositions de cette partie qui ont une application générale, c'est-à-dire sans limitation territoriale²⁶⁹, la limitation par l'Etat adhérent de ces dispositions à certains territoires doit s'analyser comme une réserve non prévue par la charte et donc non conforme à celle-ci. Une limitation géographique de la mise en œuvre de ces dispositions devrait donc être analysée comme un refus d'engagement portant sur ces dispositions dans les conditions de la charte. L'Etat adhérent doit donc atteindre son «quota» de trente-cinq paragraphes en dehors des dispositions à portée générale, car il ne peut être regardé comme ayant accepté, de manière complète et valable, ces dernières dispositions, s'il entend limiter l'application de la partie III pour certaines langues à une partie du territoire national.

- l'application de la partie II n'est territoriale qu'en ce qui concerne l'article 7.1. Elle peut être limitée à une partie du territoire pour les engagements correspondant à cette disposition (et, indirectement, pour l'article 7.6). En revanche, les articles 7.2 à 7.5 sont d'application générale et doivent être mis en œuvre sur l'ensemble du territoire national.

S'agissant du choix du territoire dans lequel un engagement sera applicable pour une langue régionale ou minoritaire déterminée, il y a lieu aussi de se référer aux observations figurant sous l'article 3.1²⁷⁰ concernant :

- le caractère irrégulier d'une démarche consistant pour un Etat à souscrire à un engagement de la partie III mais de constater que cet engagement n'est applicable sur aucune partie du territoire de l'Etat ;
- la question de la forme dans laquelle les Etats fixent le territoire dans lequel un engagement est applicable et du moment où cette précision est donnée. Il n'y a pas d'obligation de notifier cette information au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe comme c'est le cas pour les langues choisies et les engagements souscrits. L'Etat Partie a en conséquence la faculté de modifier le territoire d'application de ces engagements au fur et à mesure de l'application de la charte et de l'évolution concrète de la pratique de la langue concernée.

Article 8 – Enseignement

L'article 8, qui concerne l'enseignement, constitue l'une des dispositions les plus importantes de la charte. En effet, l'enseignement est, en dehors de la transmission familiale, le moyen le plus important et le plus efficace pour l'apprentissage d'une langue. C'est par l'enseignement que certaines langues régionales ou minoritaires ont été affaiblies, voire effacées lorsqu'elles étaient exclues de celui-ci. C'est par l'enseignement aussi que les langues régionales ou minoritaires peuvent être confortées ou restaurées si celui-ci est organisé de manière adaptée. Dès lors que l'enseignement est réalisé avec qualité et intensité, la pérennité d'une langue est généralement acquise. S'il arrive que l'enseignement ne joue pas ce rôle décisif pour la sauvegarde des langues régionales ou minoritaires, c'est que trop fréquemment :

- il n'est pas accessible à toutes les personnes qui voudraient en faire bénéficier leurs enfants ;
- il est organisé de manière insuffisamment attrayante ;
- il donne une place trop réduite à la langue régionale ou minoritaire ;
- il ne peut s'appuyer sur des enseignants suffisamment formés²⁷¹.

L'article 8 comporte des engagements qui visent à éviter de telles insuffisances et à conduire les Etats Parties à mettre en place un enseignement véritablement adapté à la transmission des langues régionales ou minoritaires.

L'article 8 compte deux paragraphes :

- l'un concerne les territoires sur lesquels les langues régionales ou minoritaires sont traditionnellement pratiquées (article 8.1) ;
- l'autre les territoires distincts de ceux visés précédemment (article 8.2).

Section 1. Article 8.1 – L'enseignement dans les territoires sur lesquels une langue régionale ou minoritaire est pratiquée traditionnellement

«1. En matière d'enseignement, les Parties s'engagent, en ce qui concerne le territoire sur lequel ces langues sont pratiquées, selon la situation de chacune de ces langues et sans pré-judice de l'enseignement de la (des) langue(s) officielle(s) de l'Etat.»

Deux critères sont utilisés par la charte pour définir les territoires pour l'application de l'article 8.1 :

- le paragraphe introductif de l'article 8.1 utilise la formulation «le territoire sur lequel ces langues sont pratiquées». Cette formulation est explicitée à l'article 1.b («l'aire géographique dans laquelle est le mode d'expression d'un nombre de personnes justifiant l'adoption des mesures de protection prévues²⁷²»). Cette notion a également été analysée dans l'introduction à la partie III²⁷³;
- l'article 8.2 concernant «les territoires autres que ceux sur lesquels les langues régionales ou minoritaires sont traditionnellement pratiquées», il en résulte indirectement que l'article 8.1 concerne les territoires sur lesquels ces langues sont pratiquées traditionnellement.

Ces deux critères ne doivent pas être considérés comme cumulatifs mais comme complémentaires. Le nombre de locuteurs justifiant un enseignement de ou en langue régionale ou minoritaire devrait être compris de manière souple et générale sur les territoires sur lesquels la langue régionale concernée est pratiquée traditionnellement (article 8.1). Si les locuteurs de cette langue se sont déplacés hors de ce territoire, un enseignement de cette langue peut néanmoins être envisagé si le nombre de ses locuteurs le justifie (article 8.2).

Deux autres réserves conditionnent l'application de l'article 8.1 :

- la situation de chacune des langues régionales ou minoritaires : cette formulation est la même que celle qui figure aux articles 7.1, 9.1, 10.1, 10.3 et 11.1. Elle a été analysée dans les observations introductives aux parties II et III. Elle invite les Etats Parties à choisir les différents engagements proposés dans ce paragraphe en fonction des caractéristiques de chaque langue concernée, de manière à définir les modalités d'enseignement les plus adaptées pour chacune de ces langues. Les éléments de la situation de chaque langue pouvant être pris en considération pour l'enseignement concernent notamment la demande des locuteurs en ce qui concerne la manière de combiner enseignement de la langue régionale ou minoritaire et enseignement de la langue officielle²⁷⁴;

- la prise en compte de la ou des langues officielles de l’Etat. La charte confirme ainsi une préoccupation mentionnée dès le préambule²⁷⁵: l’enseignement des langues régionales ou minoritaires ne doit pas se faire au détriment de l’apprentissage de la ou des langues officielles. Cette préoccupation est légitimement présente dans tous les Etats. Dans certains, elle est malheureusement et à tort considérée comme étant en conflit avec un enseignement suffisamment intense d’une langue régionale ou minoritaire. L’expérience montre cependant que l’enseignement bilingue peut fort bien fonctionner et garantir une bonne connaissance de plusieurs langues. Encore faut-il qu’il soit organisé de manière adaptée²⁷⁶.

L’article 8.1 distingue neuf catégories d’engagements :

- l’éducation préscolaire ;
- l’enseignement primaire ;
- l’enseignement secondaire ;
- l’enseignement technique et professionnel ;
- l’enseignement universitaire et supérieur ;
- l’éducation permanente et pour adultes ;
- l’enseignement de l’histoire et de la culture des langues régionales ou minoritaires ;
- la formation des enseignants ;
- les organes de contrôle.

A. Article 8.1.a – L’enseignement préscolaire

«a.i. à prévoir une éducation préscolaire assurée dans les langues régionales ou minoritaires concernées ; ou

ii. à prévoir qu’une partie substantielle de l’éducation préscolaire soit assurée dans les langues régionales ou minoritaires concernées ; ou

iii. à appliquer l’une des mesures visées sous i et ii ci-dessus au moins aux élèves dont les familles le souhaitent et dont le nombre est jugé suffisant ; ou

iv. si les pouvoirs publics n’ont pas de compétence directe dans le domaine de l’éducation préscolaire, à favoriser et/ou à encourager l’application des mesures visées sous i à iii ci-dessus ;»

Pour l’enseignement préscolaire ou maternel, la charte distingue quatre types d’engagements qui sont en principe alternatifs. Il revient donc à l’Etat adhérent de décider, pour chaque langue concernée par la partie III, de l’acceptation de l’un des alinéas i, ii, iii ou iv²⁷⁷. On distinguera cependant les trois premiers alinéas du quatrième.

1. L’enseignement préscolaire public

La charte ne fait pas de distinction entre l’enseignement préscolaire assuré par des autorités de l’Etat central, par des entités régionales ou par des collectivités locales. Les trois premiers alinéas s’appliquent dès lors que les «pouvoirs

publics» ont une compétence directe en ce domaine. L'Etat (central ou fédéral) devra, dans le cas où il accepte l'un de ces engagements, veiller à ce que la collectivité publique compétence exécute cet engagement. Si, comme c'est le cas le plus souvent, cette compétence appartient à des collectivités locales, l'Etat devra, par des mesures appropriées (législatives, administratives, financières), s'assurer que ces collectivités locales organisent l'enseignement préscolaire conformément à l'engagement souscrit.

Dans le cas d'une compétence directe des pouvoirs publics en matière d'enseignement préscolaire, la charte établit en quelque sorte une «obligation de résultat». Il ne s'agit pas seulement d'encourager les autorités publiques chargées de cette compétence à tendre vers un objectif, mais de réaliser une éducation préscolaire en langue régionale. Les alinéas i et ii utilisent le terme «prévoir», mais c'est bien «assurer» qu'il faut lire ici, ainsi que le confirme la version anglaise de la charte («*make available*»).

Deux types d'alternatives sont par ailleurs envisagées par la charte.

a. *Education dans la langue régionale ou éducation bilingue*

La charte envisage deux possibilités :

- l'éducation préscolaire est organisée dans la langue régionale ou minoritaire, donc entièrement dans cette langue ;
- l'éducation préscolaire est organisée de manière substantielle en langue régionale ou minoritaire, donc partiellement en langue régionale ou minoritaire, et partiellement en langue officielle.

L'éducation préscolaire exclusivement en langue régionale ou minoritaire

La charte mentionne en premier l'hypothèse d'une éducation préscolaire exclusivement en langue régionale ou minoritaire. On peut déduire de cette place qu'il s'agit de l'alternative la plus avancée, la plus favorable à la langue régionale ou minoritaire, et donc aussi celle qui est préférable du point de vue des objectifs de la charte.

Une telle option est clairement adaptée si la langue régionale ou minoritaire est transmise naturellement dans le cadre familial. Mais elle convient aussi dans une situation linguistique, qui se rencontre de plus en plus souvent, où la langue régionale ou minoritaire est affaiblie alors que la langue officielle est forte. L'essentiel de l'environnement social des enfants se présente en langue officielle. Celle-ci sera maîtrisée sans avoir besoin du support de l'éducation préscolaire. Cette dernière est en revanche nécessaire pour renforcer une langue régionale ou minoritaire affaiblie (surtout si les parents n'ont plus la capacité de la transmettre eux-mêmes). Dans de telles conditions, la solution linguistiquement la plus efficace est d'organiser une éducation préscolaire entièrement en langue régionale ou minoritaire. Dans le cas d'une politique de revivification d'une langue régionale ou minoritaire par l'institution scolaire, il est par ailleurs

le plus facile et le plus rationnel de commencer par le niveau préscolaire et de choisir à ce niveau une intensité maximale de présence de la langue régionale ou minoritaire. Alors que l'organisation d'un enseignement en langue régionale ou minoritaire est plus complexe pour les niveaux supérieurs, la seule condition pour mettre en œuvre une éducation préscolaire en langue régionale ou minoritaire est de disposer d'éducateurs/trices qui parlent couramment cette langue. L'expérience montre que l'effet de «*modelling*²⁷⁸», indispensable pour la transmission de la langue, exige des éducateurs/trices «locuteurs natifs» (*native speakers*). Une formation spécifique n'est pas indispensable, mais une sensibilisation des éducateurs/trices au processus d'acquisition de la langue par les enfants est souhaitable.

Il convient de noter qu'une éducation préscolaire exclusivement en langue régionale ou minoritaire reste compatible avec l'objectif figurant dans la phrase introductive de l'article 8.1 «sans préjudice de l'enseignement de la langue officielle»: cet enseignement interviendra ultérieurement mais peut rester garanti.

Education préscolaire substantiellement dans la langue régionale ou minoritaire

Un Etat peut choisir d'organiser une éducation préscolaire non intégralement en langue régionale ou minoritaire pour des raisons diverses :

- la raison la plus fréquente, mais souvent la moins convaincante, est d'ordre politique. Pour des motifs de symbole, les responsables politiques d'un Etat ne peuvent dans certains cas concevoir une éducation publique qui ne soit pas principalement en langue nationale²⁷⁹;
- dans certains cas, l'éducation ne peut être entièrement en langue régionale ou minoritaire, faute d'un nombre suffisant d'éducateurs/trices dans cette langue ;
- une autre raison, sans doute la plus fondée, concerne le cas où l'éducation préscolaire en langue régionale ou minoritaire s'applique à un public d'enfants très hétérogène et qu'il faut atteindre plusieurs objectifs de manière concurrente : le renforcement de la connaissance de la langue officielle et le renforcement de la connaissance de la langue régionale ou minoritaire. Tel est le cas par exemple si des classes préscolaires accueillent un pourcentage important d'enfants issus de l'immigration que l'on veut initier aussi bien à la langue régionale ou minoritaire qu'à la langue officielle.

Le terme de «partie substantielle de l'éducation préscolaire», utilisé par l'alinéa ii, peut donner lieu à des interprétations diverses. Une initiation de quelques heures par semaine ne correspond certainement pas à une partie substantielle de l'éducation²⁸⁰. Un tel caractère substantiel ne peut être regardé comme réalisé que si l'éducation en langue régionale ou minoritaire se situe aux alentours de 50% du temps éducatif.

L'expérience montre qu'une solution possible réside dans une éducation bilingue paritaire qui permet de partager deux classes entre deux éducateurs, le premier assurant la moitié du temps éducatif en langue régionale ou minoritaire, l'autre moitié de ce temps étant assuré en langue officielle par le deuxième éducateur. On peut considérer que le terme «partie substantielle» de l'éducation correspond à une situation de ce type.

Combinaison des deux types d'éducation

Un Etat peut souhaiter offrir à la fois des classes préscolaires exclusivement en langue régionale ou minoritaire et des classes bilingues. La charte n'a pas expressément prévu cette hypothèse, mais elle ne s'y oppose pas. Une telle alternative correspond en effet au cas où un choix est ouvert aux parents, ce qui est envisagé par l'alinéa iii.

b. Education préscolaire en langue régionale ou minoritaire obligatoire ou laissée au choix des parents

Selon l'alinéa iii, l'Etat peut s'engager à appliquer l'une des mesures visées sous i et ii (éducation préscolaire exclusivement en langue régionale ou minoritaire, ou éducation préscolaire bilingue) au moins aux élèves dont les familles le souhaitent. La charte distingue donc deux hypothèses :

- une éducation préscolaire en langue régionale ou minoritaire générale : cette hypothèse correspond au cas où la connaissance de la langue régionale ou minoritaire répond à un objectif collectif pour le territoire sur lequel cette langue est parlée. Il s'agit d'en assurer la connaissance pour tous les habitants de ce territoire dans des conditions comparables à ce qui est recherché pour la langue nationale. Cet objectif se combine souvent avec un statut de coofficialité d'une langue régionale sur le territoire où elle est reconnue comme telle. Le caractère général d'une éducation en langue régionale et minoritaire n'exclut pas l'existence de dérogations pour les parents qui le demandent. Il signifie cependant que, sauf démarche spéciale des parents, ce sera l'éducation en langue régionale ou minoritaire qui sera proposée aux enfants ;
- une éducation préscolaire en langue régionale ou minoritaire aux enfants des familles qui le souhaitent. Ce mode d'organisation correspond à une situation où la langue régionale ou minoritaire est en position de plus grande faiblesse. Il ne paraît pas possible ou souhaitable de généraliser son enseignement, car elle ne fait pas l'objet d'un consensus suffisant sur le territoire concerné. Dans ce cas, l'éducation dans cette langue ne sera proposée qu'aux familles qui le souhaitent. Plusieurs précisions doivent être données à cet égard :
 - la charte précise «aux élèves dont les familles le souhaitent et dont le nombre est jugé suffisant». Cette formule laisse à l'Etat adhérent le soin de déterminer à partir de quel nombre d'enfants la demande des familles est jugée suffisamment importante. L'Etat doit cependant faire usage de ce pouvoir d'appréciation d'une manière raisonnable et conforme à l'esprit de

la charte. On peut considérer que si une classe préscolaire compte en moyenne vingt enfants, le nombre exigé ne devrait en tout cas pas être supérieur à ce chiffre. Au plan international, on rencontre, selon l'effort fait en faveur des langues régionales ou minoritaires, des chiffres variant entre cinq et quinze enfants pour justifier l'ouverture d'une classe préscolaire en langue régionale ou minoritaire;

- si l'on parle de demande des parents, cela ne doit pas laisser entendre que les pouvoirs publics ne doivent devenir actifs qu'après qu'il y a eu sollicitation des parents. L'expérience montre qu'une telle situation n'est pas de nature à favoriser la sauvegarde des langues régionales ou minoritaires. La charte demande aux Etats adhérents de rendre disponible une éducation préscolaire en langue régionale. Il en résulte que cet enseignement doit avoir été organisé à l'avance et constitué une offre disponible pour les familles. Si celles-ci devaient être placées en position de revendication constante, la situation risquerait d'être décourageante et inefficace pour la promotion des langues régionales ou minoritaires. En particulier, comme cela a été souvent relevé par le comité d'experts, l'ouverture de classes en langue régionale ou minoritaire ne doit pas être laissée à la seule appréciation des enseignants²⁸¹. De plus, il faut que soit garantie une information suffisante sur l'existence de la possibilité de bénéficier d'un enseignement préscolaire en langue régionale ou minoritaire²⁸²;
- l'alinéa iii ouvre aussi la possibilité d'une pluralité de formules d'éducation préscolaires en fonction des souhaits variés des parents : structures organisant l'éducation préscolaire exclusivement en langue régionale à côté de structures préscolaires bilingues.

2. Education préscolaire ne dépendant pas de la compétence directe des autorités publiques

La charte envisage l'hypothèse où les pouvoirs publics n'ont pas de compétences directes en matière d'éducation préscolaire. Le terme «direct» entend souligner que les pouvoirs publics ont dans ce cas au moins une compétence indirecte qui leur permet d'agir en faveur de la transmission des langues régionales ou minoritaires. C'est l'objet de l'alinéa iv. Dans ce cas, les engagements de la charte sont moins précis que précédemment. L'Etat adhérent ne s'engage qu'à «favoriser et/ou encourager» l'application des mesures visées sous a.iii. Cet encouragement peut prendre la forme de mesures réglementaires, financières ou matérielles.

Il est relativement fréquent que l'éducation préscolaire soit prise en charge par des organismes privés. Dans la plupart des cas, cependant, ces organismes bénéficient de fonds publics ou d'aides matérielles (bâtiments, moyens pédagogiques) et sont soumis à des réglementations publiques. L'Etat qui souscrit à l'alinéa iv s'engage pour le moins à apporter à des structures préscolaires en langue régionale des ressources publiques équivalant à celles dont peuvent

bénéficier de telles structures en langue nationale. S'il n'en était pas ainsi, on peut d'ailleurs se demander si l'article 7.2, première phrase, ne serait pas méconnu. On peut cependant considérer que les termes «favoriser et encourager» vont au-delà d'une absence de discrimination et qu'en vertu de l'alinéa iv, l'Etat adhérent doit entreprendre des actions positives de promotion de l'éducation préscolaire non publique en langue régionale ou minoritaire. En effet, l'éducation en langue régionale ou minoritaire doit, pour être efficace, s'insérer dans un plan d'ensemble dont l'éducation préscolaire constitue un des éléments les plus importants. Lorsque celle-ci ne relève pas de la compétence des pouvoirs publics, ceux-ci doivent néanmoins veiller à ce que ce maillon essentiel dans la transmission de la langue ne soit pas défaillant. Si nécessaire, l'Etat adhérent devra donc susciter l'existence de structures préscolaires en langue régionale ou minoritaire, et ne pas abandonner celle-ci à la seule initiative individuelle.

B. Article 8.1.b – Enseignement primaire

«b. i. à prévoir un enseignement primaire assuré dans les langues régionales ou minoritaires concernées ; ou

ii. à prévoir qu'une partie substantielle de l'enseignement primaire soit assurée dans les langues régionales ou minoritaires concernées ; ou

iii. à prévoir, dans le cadre de l'éducation primaire, que l'enseignement des langues régionales ou minoritaires concernées fasse partie intégrante du curriculum ; ou

iv. à appliquer l'une des mesures visées sous i à iii ci-dessus au moins aux élèves dont les familles le souhaitent et dont le nombre est jugé suffisant ;»

S'agissant de l'enseignement primaire, la charte propose trois formes d'organisation :

- un enseignement primaire assuré dans la langue régionale ou minoritaire (article 8.1.b.i) ; dans ce cas, la totalité de l'enseignement est effectué dans la langue régionale ou minoritaire (ce qui n'exclut pas l'enseignement d'autres langues parmi les matières faisant partie du curriculum) ;
- un enseignement primaire assuré pour une partie substantielle dans la langue régionale ou minoritaire (article 8.1.b.ii). Comme déjà indiqué pour l'éducation préscolaire, cet aspect «substantiel» ne peut être considéré comme réalisé de manière effective si l'enseignement dans cette langue ne représente pas une partie importante des horaires de scolarité. Une part «substantielle» ne devrait pas en principe être inférieure à la moitié du temps d'enseignement total. A cet égard, on peut avoir quelques interrogations sur une réglementation nationale qui limite l'enseignement en langue régionale à 50% au maximum du temps scolaire²⁸³ ;
- un enseignement primaire où l'enseignement de la langue régionale ou minoritaire fait partie intégrante du curriculum (article 8.1.b.iii) ; dans ce cas, l'enseignement de la langue régionale ou minoritaire ne représente qu'une des matières enseignées ; elle n'est pas la langue de l'enseignement, c'est-à-dire vecteur de celui-ci, mais objet de l'enseignement à raison d'un certain

nombre d'heures par semaine. La charte ne fixe aucune contrainte quant à l'importance que la langue régionale ou minoritaire doit prendre dans le curriculum, mais pour que la mesure ne soit pas formelle et sans utilité véritable pour la langue enseignée une intensité minimale doit être prévue. L'expérience montre qu'en dessous de trois heures par semaine cet enseignement n'a généralement guère d'effet. Même s'il atteint trois heures par semaine, un enseignement de la langue régionale ou minoritaire ne comporte une effectivité que si cet enseignement est «potentialisée» par des activités extrascolaires familiales et sociales en langue régionale, suffisamment nombreuses.

Il serait formellement concevable qu'un Etat ne choisisse aucun de ces trois engagements, de sorte qu'un enseignement primaire ne serait pas prévu au titre de la partie III²⁸⁴. Il faut cependant relever qu'une telle position serait incohérente, car la continuité scolaire est essentielle pour l'efficacité de l'enseignement linguistique²⁸⁵. De plus, une telle attitude devrait être considérée comme étant en contradiction avec les engagements pris au titre de la partie II qui prévoient des «moyens adéquats d'enseignement et d'étude des langues régionales ou minoritaires à tous les stades appropriés» (article 7.1.f).

Le choix entre ces trois modes d'organisation de l'enseignement primaire correspond à des options de politiques linguistiques très différentes :

- l'enseignement primaire entièrement en langue régionale correspond à une option forte qui vise à utiliser l'enseignement pour implanter solidement la connaissance de la langue régionale ou minoritaire. Elle suppose :
 - que les élèves aient déjà une certaine connaissance de cette langue au début de la scolarité ;
 - qu'ils acquièrent néanmoins la connaissance de la langue officielle. Cela est généralement le cas si la langue officielle a une forte présence sociale ou si elle sera utilisée dans l'enseignement secondaire²⁸⁶;
- l'enseignement bilingue correspond à un compromis entre enseignement dans la langue officielle et enseignement dans la langue régionale ou minoritaire. La valeur de ce compromis dépend de ses modalités et des cas particuliers.
- l'enseignement de quelques heures de langue régionale constitue une option faible, d'une efficacité pédagogique limitée, qui correspond à l'objectif d'atteindre une certaine connaissance de cette langue mais non véritablement sa maîtrise. En tout cas, il n'est pas de nature à garantir sa transmission naturelle.

Pour chacune de ces trois formes d'enseignement, la charte prévoit une alternative entre :

- l'application générale des mesures susévoquées à tous les élèves ;
- l'application de ces mesures uniquement aux élèves dont les familles souhaitent un tel enseignement et dont le nombre est jugé suffisant.

Cette alternative correspond aux situations suivantes :

- le premier cas, c'est-à-dire l'enseignement de la langue régionale ou minoritaire à tous les élèves²⁸⁷, est assez fréquent dans les systèmes scolaires où cet enseignement correspond à une matière du programme (article 8.1.b.iii) : l'enseignement est organisé dans une langue officielle mais l'apprentissage de la matière «langue régionale ou minoritaire» fait partie du curriculum. L'application à tous les élèves est plus rare quand l'enseignement est assuré complètement ou pour une part substantielle en langue régionale ou minoritaire (articles 8.1.b.i et 8.1.b.ii). Cette solution peut être adaptée aux cas où la langue régionale est la langue pratiquée par la plus grande partie de la population du territoire sur lequel s'applique la mesure. Parfois, cette position majoritaire de la langue locale a été remise en cause par les mouvements de population, mais un consensus existe pour considérer le territoire en question comme un territoire de langue régionale ou minoritaire²⁸⁸. L'enseignement dans cette langue correspond alors à la règle de droit commun. Les enfants non locuteurs de cette langue sont donc conduits à l'apprendre à l'école, ce qui va renforcer la position sociale de cette langue. Une telle organisation de l'enseignement peut se combiner avec l'accès optionnel à des cursus scolaires dans la seule langue officielle ou dans des langues étrangères. L'acquisition de la langue officielle ne doit pas être mise en cause par une telle organisation pédagogique, comme il a été relevé précédemment ;
- dans le deuxième cas, la langue régionale ne dispose pas d'une position dominante, une partie importante de la population souhaitant un enseignement en langue officielle. Ici, l'enseignement en langue régionale ou minoritaire doit être assuré au moins aux familles intéressées.

Cette alternative appelle plusieurs observations :

- la charte manifeste ainsi une grande souplesse puisqu'elle permet une grande variété de mesures. Les Etats adhérents ont la possibilité d'adapter les mesures relatives à l'enseignement primaire à la situation particulière de chaque langue régionale ou minoritaire ;
- l'alternative en question, prévue par l'article 8.1.b.iv, ne constitue pas un engagement autonome. Elle vise à moduler les engagements qui précèdent. L'option pour cette disposition doit donc se faire concurremment avec l'une de celles qui précèdent, étant précisé qu'un seul engagement sera pris en compte pour le calcul du total des paragraphes et alinéas visés par l'article 2, paragraphe 2, de la charte ;
- dans le cas d'un enseignement réservé aux élèves dont les parents le demandent, l'Etat peut conditionner la mise en place de cet enseignement par l'existence d'un nombre d'élèves jugé suffisant. La charte ne donne pas d'indications sur le nombre d'élèves qui doit être regardé comme suffisant. Il convient cependant de relever les points suivants :
 - dans certains Etats, on fait valoir que le nombre d'enfants dans une classe en langue régionale ne saurait être inférieur au nombre moyen des effectifs

des classes en langue officielle, sans quoi l'égalité des élèves ne serait pas assurée. Cet argument mérite d'être critiqué :

- la sauvegarde des langues régionales ou minoritaires correspond pour les Etats qui ont adhéré à la charte à un intérêt collectif et non seulement à l'intérêt particulier des locuteurs de ces langues. Des conditions souples d'ouverture de classes en langue régionale ou minoritaire répondent donc aux objectifs d'une politique publique qui rendent nécessaires des effectifs plus réduits pour de telles classes ;
- compte tenu des difficultés rencontrées par de nombreuses langues régionales ou minoritaires pour leur transmission, un avantage relatif au niveau des effectifs des classes est justifié ;
- l'atteinte au principe d'égalité entre les citoyens serait plus grave si un nombre significatif de familles qui souhaitent un enseignement en langue régionale ne pouvait l'obtenir, en raison de conditions d'ouverture restrictives de telles classes du point de vue du nombre d'enfants par classe ;
- s'agissant du niveau raisonnable des effectifs, on renverra aux observations faites sous 8.1.a.iii. Les chiffres rencontrés dans les différents Etats parties à la charte varient le plus souvent entre cinq et quinze enfants pour justifier de la mise en place d'un enseignement en langue régionale ou minoritaire.

C. Article 8.1.c et d – Enseignement secondaire et technique ou professionnel

« c. i. à prévoir un enseignement secondaire assuré dans les langues régionales ou minoritaires concernées ; ou

ii. à prévoir qu'une partie substantielle de l'enseignement secondaire soit assurée dans les langues régionales ou minoritaires ; ou

iii. à prévoir, dans le cadre de l'éducation secondaire, l'enseignement des langues régionales ou minoritaires comme partie intégrante du curriculum ; ou

iv. à appliquer l'une des mesures visées sous i à iii ci-dessus au moins aux élèves qui le souhaitent – ou, le cas échéant, dont les familles le souhaitent – en nombre jugé suffisant ;

d. i. à prévoir un enseignement technique et professionnel qui soit assuré dans les langues régionales ou minoritaires concernées ; ou

ii. à prévoir qu'une partie substantielle de l'enseignement technique et professionnel soit assurée dans les langues régionales ou minoritaires concernées ; ou

iii. à prévoir, dans le cadre de l'éducation technique et professionnelle, l'enseignement des langues régionales ou minoritaires concernées comme partie intégrante du curriculum ; ou

iv. à appliquer l'une des mesures visées sous i à iii ci-dessus au moins aux élèves qui le souhaitent – ou, le cas échéant, dont les familles le souhaitent – en nombre jugé suffisant ; »

Pour ce niveau d'enseignement, la charte prévoit les mêmes alternatives que pour l'enseignement primaire :

- articles 8.1.c.i et 8.1.d.i : un enseignement assuré dans la langue régionale ou minoritaire (c'est-à-dire entièrement dans cette langue, sauf pour ce qui concerne l'enseignement d'autres langues) ;

- articles 8.1.c.ii et 8.1.d.ii: un enseignement dont une partie substantielle des cours est assurée dans la langue régionale ou minoritaire (c'est-à-dire un enseignement bilingue avec un partage équilibré entre langue régionale ou minoritaire et langue officielle);
- articles 8.1.c.iii et 8.1.d.iii: un enseignement comprenant des cours de langues régionales ou minoritaires comme partie intégrante du curriculum;
- articles 8.1.c.iv et 8.1.d.iv: la possibilité de réserver ces mesures aux élèves ou aux familles qui le demandent, si leur nombre est jugé suffisant.

Les mêmes observations que pour l'enseignement primaire (voir 8.1.b) peuvent être faites. Les différences suivantes avec l'enseignement primaire sont à mentionner. Alors que l'enseignement primaire est assuré généralement par un seul maître, dans l'enseignement secondaire chaque matière est habituellement assurée par un professeur spécialisé. Il en résulte des difficultés supplémentaires au niveau :

- de la formation des enseignants pour disposer d'un nombre suffisant de professeurs capables d'enseigner leur spécialité en langue régionale ou minoritaire; pour de nombreuses langues, ces professeurs n'ont pas été formés à un tel enseignement (voir sous article 8.1.h);
- de l'organisation des enseignements si ceux-ci sont bilingues.

Inversement, les élèves du niveau secondaire peuvent plus facilement que ceux du niveau primaire faire l'objet d'un regroupement géographique pour arriver à un nombre jugé suffisant pour l'organisation des cours.

Très fréquemment, la différence entre les options i et ii (enseignement en langue régionale ou enseignement bilingue) perd de sa netteté compte tenu du fait que la langue régionale ou minoritaire est le plus souvent combinée avec la langue officielle et des langues étrangères.

Comme pour l'enseignement primaire, il convient d'insister sur la nécessaire continuité scolaire²⁸⁹. Pour que celle-ci soit garantie, il faut éviter que l'offre d'enseignement soit laissée à la seule appréciation des enseignants²⁹⁰ ou des collectivités locales²⁹¹.

D. Enseignement primaire ou secondaire privé

La charte n'évoque pas expressément le cas de l'enseignement privé. Il faut considérer que les articles 8.1.b à 8.1.d peuvent être mise en œuvre aussi bien dans un cadre privé que public. L'engagement de l'Etat adhérent porte sur la disposition des enseignements en cause dans la langue régionale ou minoritaire. Il peut mettre en œuvre ses engagements soit dans un cadre public, soit dans un cadre privé. En fait, l'enseignement en langue régionale ou minoritaire est assez souvent assuré par des structures privées. L'article 8 ne définit pas lui-même des obligations de l'Etat à l'égard de ces structures d'enseignement privé. Mais il ressort implicitement de l'article 7.2 que si des subventions publiques sont

accordées aux établissements privés, ces subventions doivent bénéficier dans des conditions égales aux établissements privés assurant un enseignement en langue régionale, sous réserve de certaines situations particulières où le principe de territorialité pourrait justifier de ne subventionner que la langue du territoire considéré.

E. Article 8.1.e – Enseignement universitaire et supérieur

«e. i. à prévoir un enseignement universitaire et d'autres formes d'enseignement supérieur dans les langues régionales ou minoritaires; ou

ii. à prévoir l'étude de ces langues, comme disciplines de l'enseignement universitaire et supérieur; ou

iii. si, en raison du rôle de l'Etat vis-à-vis des établissements d'enseignement supérieur, les alinéas i et ii ne peuvent pas être appliqués, à encourager et/ou à autoriser la mise en place d'un enseignement universitaire ou d'autres formes d'enseignement supérieur dans les langues régionales ou minoritaires, ou de moyens permettant d'étudier ces langues à l'université ou dans d'autres établissements d'enseignement supérieur;»

Pour ce niveau d'enseignement, la charte distingue l'enseignement public de l'enseignement privé ou disposant d'une large autonomie.

1. Enseignement universitaire supérieur public

Deux options sont proposées par la charte :

- un enseignement universitaire ou supérieur dans la langue régionale ou minoritaire ;
- l'étude de la langue régionale ou minoritaire comme discipline de l'enseignement universitaire ou supérieur.

La première de ces options correspond aux situations où les langues régionales ou minoritaires disposent de ressources suffisantes en enseignants de niveau universitaire. Il faut cependant comprendre que l'Etat qui accepte cette option ne prend pas l'engagement d'assurer un enseignement universitaire pour toutes les matières en langue régionale ou minoritaire. Compte tenu de la situation de la plupart de ces langues, un tel objectif serait très difficile à atteindre. Il faut considérer que cette option couvre aussi le cas où certaines matières seulement de l'enseignement universitaire sont assurées en langue officielle ou dans d'autres langues.

L'étude de la langue régionale ou minoritaire comme l'une des disciplines de l'enseignement universitaire apparaît en revanche comme une option peu exigeante. D'ores et déjà, de nombreuses langues régionales ou minoritaires sont devenues objet d'études universitaires. Cela ne garantit cependant pas leur transmission comme véritables langues vivantes. Toutefois, cet enseignement peut être utile dans le cadre de la formation d'enseignants.

La charte ne distingue pas l'enseignement universitaire en langue régionale ou minoritaire présentant un caractère général de l'organisation d'un tel enseignement uniquement pour les étudiants qui le demandent. Ses rédacteurs ont sans

doute considéré qu'au plan universitaire le choix des étudiants constituait une règle générale.

Pour l'article 8.e, la charte ne fait pas référence à un nombre d'étudiants jugé suffisant comme condition de mise en œuvre d'un enseignement universitaire ou supérieur. Par conséquent, l'Etat qui souscrit à l'un des engagements de l'article 8.e devra mettre en place ces enseignements (ou fournir des encouragements à cette fin en ce qui concerne l'enseignement privé), sans attendre au préalable une demande supposée suffisante des étudiants. Si cette demande s'avérait faible, l'effectivité de l'engagement souscrit implique que l'Etat s'engage dans la promotion de cet enseignement plutôt que dans sa suppression.

2. L'enseignement privé ou disposant d'une large autonomie

Dans un certain nombre de cas, l'Etat ne dispose pas de possibilités juridiques pour décider directement de la langue de l'enseignement universitaire ou supérieur, ou de la nature des matières enseignées, soit que les établissements concernés sont de nature privée, soit qu'ils bénéficient d'une très large autonomie, soit encore qu'ils dépendent d'institutions régionales ou locales.

Il faut souligner que cet alinéa ne saurait être souscrit par un Etat qui dispose de compétences directes suffisantes au plan universitaire, mais qui voudrait se limiter à une action d'encouragement ou d'autorisation de l'enseignement des langues régionales ou minoritaires au niveau universitaire. Tel semble être le cas de la Suède qui n'a souscrit qu'à l'article 8.e.iii. L'article 8.e.iii ne saurait concerner que des établissements d'enseignement supérieur pour lesquels l'Etat n'a pas de compétence pour fixer la nature des matières enseignées.

Dans ce cas, l'Etat dispose pour le moins de différents moyens d'influence qu'il peut utiliser pour encourager, ou du moins autoriser, un enseignement universitaire ou supérieur en langue régionale ou minoritaire, ou l'étude de ces langues à ce niveau.

F. Article 8.1.f – Education permanente et cours pour adultes

«f. i. à prendre des dispositions pour que soient donnés des cours d'éducation des adultes ou d'éducation permanente assurés principalement ou totalement dans les langues régionales ou minoritaires; ou

ii. à proposer ces langues comme disciplines de l'éducation des adultes et de l'éducation permanente; ou

iii. si les pouvoirs publics n'ont pas de compétence directe dans le domaine de l'éducation des adultes, à favoriser et/ou à encourager l'enseignement de ces langues dans le cadre de l'éducation des adultes et de l'éducation permanente;»

Les dispositions prévues pour l'enseignement permanent et l'enseignement des adultes correspondent aux mêmes options que celles prévues pour l'enseignement universitaire ou supérieur.

Dans le secteur où les pouvoirs publics ont une compétence directe, ils peuvent s'engager à prendre les dispositions pour que soient donnés :

- soit des cours principalement ou totalement en langue régionale ou minoritaire ;
- soit des cours de langue régionale ou minoritaire.

Les termes utilisés («prendre des dispositions pour que soient donnés des cours», «proposer ces langues») sont différents de ceux utilisés aux articles 8.1.a à 8.1.e), mais les engagements sont de la même nature : il s'agit d'une obligation de résultat : l'Etat qui souscrit à ces engagements doit garantir la disposition effective des enseignements en question.

En revanche, en utilisant le terme «pouvoirs publics» plutôt que celui d'Etat (par exemple dans l'article 8.1.e), la charte manifeste que l'engagement vaut non seulement pour l'Etat central mais aussi pour les autres niveaux de pouvoirs publics, notamment les collectivités régionales et locales qui sont, dans de nombreux pays, en charge de l'enseignement permanent ou de l'éducation des adultes.

Dans le secteur où les pouvoirs publics n'ont pas de compétence directe, ils peuvent s'engager à favoriser et/ou à encourager l'enseignement pour adultes des langues régionales ou minoritaires.

Une observation particulière mérite d'être faite en ce qui concerne l'enseignement des langues et cultures régionales aux adultes. En effet, cet enseignement permet aux adultes qui ne sont pas locuteurs de ces langues de se familiariser avec elles conformément aux objectifs mentionnés à l'article 7.1.a. Ce type d'enseignement constitue aussi une contribution à une meilleure compréhension entre groupes de locuteurs (voir article 7.3) ainsi qu'aux locuteurs de cette langue qui ont perdu le contact avec celle-ci de renouer des liens avec cette langue et de mieux soutenir leurs enfants qui suivent une scolarité en langue régionale ou minoritaire.

G. Article 8.1.g – Enseignement de l'histoire et de la culture dont la langue régionale ou minoritaire est l'expression

«g. à prendre des dispositions pour assurer l'enseignement de l'histoire et de la culture dont la langue régionale ou minoritaire est l'expression ;»

La dimension culturelle des langues régionales ou minoritaires est évoquée à diverses reprises par la charte (préambule, alinéas 5 et 6, articles 7.1.a et 12). L'article 8.1.g est le seul à évoquer aussi l'histoire à laquelle chacune de ces langues est liée.

L'importance du lien entre langue, culture et histoire n'est pas contestée. La langue fait partie d'un ensemble culturel plus vaste. La nécessité de la transmission de cette dimension culturelle est prise en compte par la charte dans l'article 8.1.g.

Cet alinéa reste cependant très général. Il recouvre aussi bien l'enseignement destiné aux locuteurs des langues régionales ou minoritaires et lié aux enseignements proprement linguistiques, que l'enseignement destiné aux non-locuteurs

de ces langues en vue de leur donner une information appropriée sur la culture et l'histoire de la langue régionale ou minoritaire de leurs concitoyens dans un souci de meilleure intercompréhension²⁹². Cette dernière dimension résulte notamment du fait que l'article 8.1.g ne limite nullement cet enseignement aux élèves ou aux familles qui le demandent. L'enseignement prévu par cet article est donc général²⁹³.

En revanche, l'intensité et les modalités de cet enseignement ne sont pas davantage précisées par la charte et restent à l'appréciation de l'Etat adhérent. Si celui-ci veut cependant respecter son engagement, il doit veiller à l'effectivité des mesures qu'il aura retenues à cet effet.

Cette disposition de la charte ne soulève généralement pas de difficultés quant à son application.

H. Article 8.1.h – Formation initiale et permanente des enseignants

«h. à assurer la formation initiale et permanente des enseignants nécessaire à la mise en œuvre de ceux des paragraphes a à g acceptés par la Partie ;»

Cette disposition est essentielle pour la mise en œuvre effective des engagements des articles 8.1.a à 8.1.g: sans enseignants qualifiés, il n'est pas possible d'assurer un enseignement véritable des langues régionales ou minoritaires. L'expérience montre que, dans de nombreux pays, le manque d'enseignants ayant les compétences linguistiques et la formation appropriées constitue le goulet d'étranglement principal pour le développement de l'enseignement de ces langues.

Cela est dû en particulier à un défaut de planification et d'organisation des autorités scolaires qui, à défaut de considérer l'enseignement de ces langues comme un objectif reconnu du système scolaire, ne deviennent actives que sur la demande des familles d'ouvrir des classes en langues régionales ou minoritaires, généralement pour constater alors que les classes souhaitées ne peuvent être créées faute d'enseignants.

La formation des enseignants est logiquement la première étape d'un programme de développement de l'enseignement des langues régionales ou minoritaires. Puisqu'une telle formation est indispensable pour réaliser les engagements des paragraphes 8.1.a à 8.1.g, on peut se demander pourquoi la charte en fait un engagement autonome²⁹⁴. En fait, la charte a présenté cette mesure comme un engagement autonome, pour mieux en souligner l'importance et permettre aux Etats de clarifier les conséquences de leurs engagements relatifs aux articles 8.1.a à 8.1.g, mais il n'est pas vraiment concevable qu'un Etat qui a pris des engagements au titre des articles 8.1.a à 8.1.g refuse de souscrire à l'engagement 8.1.h relatif à la formation des enseignants²⁹⁵.

Les termes de l'article 8.1.h en font un engagement précis: l'Etat adhérent s'engage à assurer la formation des enseignants nécessaire aux enseignements qu'il a accepté de mettre en place. Il s'agit d'une obligation de résultat. La charte ne

précise pas les modalités de cette formation, distinguant seulement entre la formation initiale et permanente. Les Etats définissent eux-mêmes le contenu de la formation, mais celle-ci doit comporter trois aspects :

- la formation pédagogique et les connaissances scientifiques propres aux matières enseignées dans les mêmes conditions que pour d'autres enseignants ;
- la formation linguistique spécifique à la transmission de la langue régionale ou minoritaire ;
- une formation spécifique sur les caractéristiques de l'apprentissage bilingue, car leurs élèves se trouveront nécessairement dans cette situation.

La charte ne traite pas formellement de la question du matériel pédagogique liée à la question de la formation des enseignants et qui crée souvent de grandes difficultés pour la mise en œuvre de l'enseignement en langue régionale ou minoritaire. Il faut considérer que, dans la mesure où un Etat s'engage à réaliser une certaine forme d'enseignement, il s'engage par voie de conséquence à réaliser ou faire réaliser le matériel pédagogique nécessaire aux enseignants et aux élèves. Lorsque la langue régionale ou minoritaire est pratiquée de manière identique ou proche dans un autre Etat, où elle a un statut de langue officielle, il peut être utile de pouvoir utiliser le matériel pédagogique réalisé dans cet Etat et de conclure à cette fin les rapports de coopération appropriés²⁹⁶.

I. Article 8.1.i – Organes de contrôles

«i. à créer un ou plusieurs organe(s) de contrôle chargé(s) de suivre les mesures prises et les progrès réalisés dans l'établissement ou le développement de l'enseignement des langues régionales ou minoritaires, et à établir sur ces points des rapports périodiques qui seront rendus publics.»

Les auteurs de la charte ont été conscients de ce que la mise en œuvre de l'enseignement des ou dans les langues régionales ou minoritaires se heurte, même dans le cas où le principe en est admis, à de nombreuses difficultés, voire à de véritables obstructions. Cela n'est pas étonnant car dans de nombreux pays c'est l'appareil public d'enseignement qui a affaibli, voire réprimé, les langues régionales ou minoritaires. Cet appareil ne peut facilement être reconverti à la promotion de ces langues.

Pour mieux connaître et surmonter les déficiences et les résistances, la charte propose une démarche de suivi décrite par l'article 8.1.i :

- création d'un ou plusieurs organes de contrôle ;
- réalisation par ces organes d'enquêtes ou d'inspection sur les mesures prise et les résultats obtenus ;
- rédaction de rapports publics qui seront rendus publics.

Ce mécanisme permet aux autorités et au public de connaître la situation réelle de l'enseignement des langues régionales ou minoritaires, et d'orienter en conséquence l'action à mener.

La charte ne précise pas quelles doivent être les caractéristiques de ces organes de contrôle. Il faut considérer que, pour correspondre aux objectifs de l'article 8.1.a, ces organes doivent être spécialisés et bénéficier d'une certaine autonomie.

Ce ne serait en effet qu'une mise en œuvre purement formelle de cette disposition que de désigner comme ayant cette fonction une structure existante de l'appareil d'enseignement sans en modifier les caractéristiques et les modalités d'intervention.

Une mise en œuvre fidèle à l'esprit de cette disposition consiste à créer un organe nouveau dans lequel pourraient être représentés notamment les enseignants concernés et les parents intéressés par l'enseignement des langues régionales ou minoritaires. Cet organe devrait disposer de moyens d'instruction et d'inspection pour pouvoir effectivement suivre les mesures prises et il devrait disposer d'une autonomie suffisante pour présenter des rapports indépendants sur les progrès réalisés.

Peu d'Etats qui ont ratifié la charte et ont souscrit à cet engagement ont pris des mesures appropriées pour réaliser véritablement les objectifs recherchés. Le comité d'experts a dû constater que trop souvent ces dispositions n'étaient respectées que formellement.

Section 2. Article 8.2 – Mesures à prendre en ce qui concerne les territoires autres que ceux sur lesquels les langues régionales ou minoritaires sont traditionnellement pratiquées

«2. En matière d'enseignement et en ce qui concerne les territoires autres que ceux sur lesquels les langues régionales ou minoritaires sont traditionnellement pratiquées, les Parties s'engagent à autoriser, à encourager ou à mettre en place, si le nombre des locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire le justifie, un enseignement dans ou de la langue régionale ou minoritaire aux stades appropriés de l'enseignement.»

Les dispositions de l'article 8.1 concernent des territoires particuliers caractérisés par le nombre de locuteurs ou par la présence traditionnelle d'une langue régionale ou minoritaire. Mais, en dehors de tels territoires, il peut exister aussi une demande non négligeable d'enseignement de cette langue. Cette situation peut être liée à la mobilité des populations. Il est ainsi fréquent de trouver un nombre significatif de locuteurs de langues régionales ou minoritaires dans les grandes villes situées à l'extérieur des zones d'extension traditionnelles de ces langues.

La charte n'a pas voulu laisser ces locuteurs en dehors de son système de protection, mais elle a estimé opportun de définir de manière beaucoup plus souple les engagements des Etats dans ce cas. Trois aspects sont à évoquer à cet égard :

- les conditions de l'engagement : le nombre des locuteurs doit être «suffisant» pour justifier des mesures ; l'appréciation de ce caractère suffisant doit se

faire dans chaque cas particulier et doit pouvoir essentiellement s'apprécier en fonction de la demande ;

- la nature des engagements : l'Etat adhérent s'engage en tout cas à autoriser l'enseignement de ou dans la langue régionale ou minoritaire. L'autorisation en question pourrait constituer une dérogation aux règles de l'Etat organisant le principe de territorialité des langues. Mais l'Etat adhérent peut choisir de mettre en place celui-ci ou se borner à encourager un tel enseignement ;
- l'objet des engagements : il concerne les « stades appropriés » de l'enseignement. Il peut être limité aux premiers stades ou s'étendre à l'ensemble des niveaux d'enseignement. Cette grande généralité des engagements souscrits ne permet guère de contrôler leur respect. Il s'agit essentiellement d'inciter l'Etat à faire quelque chose pour l'enseignement des langues régionales ou minoritaires en dehors des territoires caractérisant ces langues, mais sans imposer des mesures précises.

Observations communes aux articles 9 et 10

Section 1. Utilisation des langues régionales ou minoritaires devant les autorités publiques et les juridictions – Observations générales

Il résulte de tout un faisceau de déclarations, recommandations ou conventions internationales que le respect des langues régionales ou minoritaires implique que les personnes qui parlent l'une de ces langues doivent pouvoir l'utiliser tant en public qu'en privé. Cette référence se trouve par exemple dans la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques religieuses et linguistique adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 18 décembre 1992 ou dans la recommandation d'Oslo du 20 septembre 1996, adoptée sous l'égide du médiateur pour les minorités désigné dans le cadre de l'OSCE.

Le droit à l'utilisation des langues régionales ou minoritaires, non seulement dans la seule sphère privée mais aussi dans la vie publique, constitue ainsi un droit généralement reconnu au plan international et difficilement contestable dans son principe. C'est au niveau des modalités particulières de mise en œuvre de ce principe qu'il existe diverses incertitudes.

Selon une large opinion, l'usage public et non seulement privé des langues régionales ou minoritaires suppose en effet que ces langues puissent également être utilisées devant les autorités publiques. Sur ce point, cependant, les documents internationaux sont restés relativement imprécis. La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales du 10 novembre 1994 précise en son article 10 que les Parties contractantes devront s'efforcer, dans la mesure du possible, dans les aires géographiques où existent de manière substantielle des locuteurs de langue minoritaire, d'assurer les conditions permettant d'utiliser ces langues dans les rapports avec les autorités administratives.

Il est ajouté que les locuteurs de langues minoritaires doivent, de plus, être en mesure de se défendre dans leur langue dans le cas où une procédure judiciaire est engagée à leur encontre. La recommandation d'Oslo précitée indique que les minorités doivent pouvoir avoir accès dans leur langue aux services publics locaux et que les locuteurs de telles langues doivent pouvoir les utiliser dans le cadre des institutions délibératives locales.

La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires comporte, quant à elle, des dispositions beaucoup plus précises sur l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans le domaine de la justice et des autorités administratives. Si l'article 7 de la charte, qui fixe les objectifs et principes de cette convention, se borne à prévoir en son paragraphe 1.d la facilitation et l'encouragement de l'usage oral et écrit des langues régionales minoritaires dans la vie publique (voir ci-dessus), la charte consacre à la place des langues régionales ou minoritaires dans la justice et l'administration publique deux articles importants de sa partie III, à savoir les articles 9 et 10, lesquels comportent plus d'une vingtaine de paragraphes ou alinéas correspondant chacun à une catégorie de mesures susceptibles d'être prises en vue de faciliter l'usage de ces langues régionales ou minoritaires.

Les Etats qui acceptent de ratifier la charte doivent souscrire à au moins une de ces mesures pour chacun des articles 9 et 10. La charte constitue ainsi l'instrument international qui s'est le plus intensément consacré à la place pouvant être reconnue aux langues régionales ou minoritaires devant les autorités publiques.

Cette question est une de celles qui suscitent le plus de débat, car il s'agit d'un sujet délicat, suscitant à la fois inquiétude et surenchère tant du côté des promoteurs de langues régionales et minoritaires que de ceux qui contestent leur reconnaissance. La charte présente à cet égard une approche pragmatique et positive susceptible de réconcilier, sur des positions raisonnables, les tenants de bords divergents.

Section 2. Un sujet délicat

Le caractère difficile de cette question résulte de sa très forte charge symbolique et du fait qu'elle est souvent mal comprise. Mais il existe aussi d'incontestables difficultés pratiques dans l'organisation de l'usage des langues régionales ou minoritaires devant les autorités publiques.

A. Le poids de la dimension symbolique

La question de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans le cadre des autorités publiques est très importante du point de vue des principes tant pour les représentants des autorités étatiques que pour les défenseurs de ces langues.

- Pour beaucoup d'Etats, l'identification avec une langue dite « nationale » a été l'un des aspects essentiels de l'unification de la nation. Le recours à la langue

officielle dans le cadre des institutions publiques, loin d'avoir perdu son importance dans le contexte de l'ouverture des frontières et de l'internationalisation actuelle de la vie publique, semble acquérir une signification nouvelle. Ainsi, en France, l'ordonnance de Villers-Cotteret de 1539, selon laquelle la langue des autorités judiciaires est le français, a acquis une valeur emblématique particulière, laquelle aboutit à en faire un des arguments les plus fréquemment invoqués à l'encontre de l'adhésion à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Alors que de nombreux pays ne comportaient pas des textes spécifiques concernant la langue des autorités publiques, dans la période récente on constate le développement de dispositions constitutionnelles ou législatives tendant à réglementer cette question avec une rigidité croissante. Ainsi, dans beaucoup d'Etats, la place de la langue « nationale » dans les institutions publiques est considérée comme une question de principe, de valeur essentielle.

- Du point de vue des instances prenant en charge la défense des langues régionales minoritaires, on relève la même charge symbolique : la reconnaissance de la dignité de ces langues est souvent perçue comme passant nécessairement par l'admission de ces langues devant les autorités publiques. Sans que soit méconnue la place de la langue officielle (ou majoritaire), dans plusieurs régions c'est un statut de « coofficialité » qui est revendiqué pour les langues régionales ou minoritaires. La coofficialité signifie notamment un statut public et une place dans les institutions publiques. En dehors de cette dimension symbolique, les défenseurs de langues régionales ou minoritaires insistent sur le rôle pratique de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans le cadre des autorités publiques : il s'agit d'éviter que les langues régionales soient enfermées dans une sorte de ghetto culturel ou, pire, folkloriste. Dès lors que la vie administrative et politique constitue un aspect essentiel des préoccupations des citoyens dans la société moderne, il faut que les langues régionales aient leur place dans ce cadre pour qu'elles puissent participer pleinement à la modernité. L'intégration des langues régionales ou minoritaires dans l'activité administrative ou juridictionnelle est un facteur essentiel de stimulation et de modernisation de ces langues afin qu'elles y déploient leur capacité terminologique et puissent développer leur potentiel expressif également dans ce domaine. La fonction créant l'organe, seule la reconnaissance d'une place des langues régionales ou minoritaires dans l'activité administrative permettra à ces langues de développer un vocabulaire et une diversité d'expression adaptés à ce rôle.

B. Une problématique souvent mal comprise

Le débat sur cette question se développe souvent selon des lignes excessives. Les adversaires de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans les institutions publiques invoquent l'impossibilité de l'usage général de toutes les langues régionales ou minoritaires dans toutes les institutions publiques.

Inversement, les locuteurs de langues régionales ou minoritaires insistent sur les discriminations et même les atteintes à la dignité résultant du refus de recourir

aux langues régionales ou minoritaires par les agents de services publics (notamment dans les hôpitaux ou les maisons de retraite).

- En réalité, entre le refus absolu de prendre en compte, de quelque façon que ce soit, les langues régionales ou minoritaires dans les institutions publiques et une revendication d'équivalence complète d'usage des langues régionales ou minoritaires avec la langue officielle devant toutes les autorités publiques, il est possible de trouver des solutions équilibrées et différenciées selon les situations particulières. C'est ce que préconise la charte avec une palette de propositions concrètes et différenciées.

C'est ce qu'illustre également la pratique : certaines langues régionales bénéficient dans leurs aires d'utilisation d'un statut équivalant à celui de la langue officielle en ce qui concerne leur utilisation dans les administrations publiques²⁹⁷ et la justice²⁹⁸ ; dans d'autres situations, ce sont des mesures beaucoup plus modestes et plutôt pragmatiques qui ont été adoptées. Dans de nombreux cas, même pour des langues faiblement répandues, une prise en compte par les autorités publiques est possible.

- Il reste que les difficultés de l'utilisation de plusieurs langues dans le cadre des autorités administratives et juridictionnelles ne sont pas à méconnaître. Certains usagers souhaiteront utiliser une langue régionale ou minoritaire, d'autre la langue officielle. De plus, les autorités administratives devront en tout état de cause utiliser la langue officielle avec les instances centrales. Par conséquent, les administrations et juridictions devront nécessairement être organisées de manière bilingue. Cela suppose des aménagements spécifiques au niveau du recrutement et de la formation des agents, de la mise en place de service de traduction, de la disposition de textes ou de documents dans les deux langues. Cet ensemble de mesures peut avoir un coût non négligeable. Se pose aussi la question de la disposition effective de personnes compétentes dans des domaines parfois pointus. Une planification à long terme peut être nécessaire pour organiser à cet effet les filières adéquates de formation et de recrutement. De surcroît, dans certaines langues régionales ou minoritaires, il est nécessaire de développer une terminologie appropriée, celle-ci étant souvent manquante à défaut d'avoir bénéficié d'occasions d'utilisation. Il faudra donc, dans un certain nombre de cas, mettre en place des commissions de terminologie. Des difficultés spécifiques peuvent concerner l'exactitude de certaines traductions juridiques.

Sans nier la réalité et l'importance des difficultés, celles-ci ne constituent que rarement un obstacle insurmontable. De plus, divers aménagements juridiques ou pratiques permettent de les réduire très sensiblement. Des efforts peuvent en outre comporter des contreparties très positives du point de vue de la dynamisation des langues régionales et minoritaires, et de la compréhension réciproque entre groupes linguistiques différents. Une telle démarche réaliste et pragmatique est illustrée par la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

Section 3. L'approche pragmatique et concrète de la charte

Pour aider à surmonter les diverses difficultés que l'on vient d'évoquer, la charte adopte une démarche essentiellement pragmatique fondée sur deux idées :

- il convient de distinguer à la fois les situations particulières à chaque langue régionale ou minoritaire, et les différentes formes d'utilisation de ces langues dans les autorités publiques ;
- il faut éviter toute approche théorique et les considérations de principe pour trouver des solutions concrètes et raisonnables.

La charte ne prévoit en principe l'intervention de mesures particulières dans les administrations et la justice que dans les circonscriptions dans lesquelles réside un nombre de locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire suffisamment importants pour que des mesures particulières soient justifiées. Elle admet faire varier ces mesures selon la situation de chaque langue. Elle prévoit que ces mesures n'auront à s'appliquer que si cela est raisonnablement possible et si cela ne fait pas obstacle à une bonne administration ou à une bonne justice.

A cette fin, la charte ne traite pas en bloc le problème de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans les institutions publiques : elle veille à différencier les prestations pour trouver des réponses adaptées.

A. L'usage des langues régionales ou minoritaires dans les rapports avec les autorités administratives

L'article 10 de la charte propose une série d'engagements gradués aux Etats. Quelles que soient leurs traditions juridiques, tous sont en mesure de souscrire au moins à certains de ces engagements. Pour trouver des réponses raisonnables à la question d'utilisation des langues régionales ou minoritaires en ce qui concerne ce secteur d'activité, trois distinctions sont faites.

- Il convient d'abord de distinguer les instances centrales des instances locales.

Il est, à l'évidence, plus difficile d'organiser la prise en compte des langues régionales ou minoritaires au niveau des instances nationales qu'à celui des instances locales. En effet, surtout lorsqu'il existe plusieurs langues minoritaires dans un même pays, la prise en compte de cette diversité linguistique au plan central peut déboucher sur des problèmes importants. Ceux-ci sont cependant acceptés et assumés dans les pays où plusieurs langues bénéficient d'une coofficialité²⁹⁹.

En revanche, la prise en compte des langues régionales ou minoritaires dans les aires d'utilisation de ces langues ne pose pas de problème difficile pour les administrations établies dans ces zones. En dehors des facilités concrètes données aux usagers, la prise en compte d'une langue locale par les administrations publiques donne aussi d'utiles débouchés aux locuteurs bilingues, ce qui peut être une mesure incitative intéressante pour des langues affaiblies.

- Au sein même des autorités locales, on peut faire une différence entre l'appareil exécutif et les assemblées délibérantes. Au moins pour ce qui est des assemblées délibérantes, il n'est guère concevable d'empêcher un élu d'exercer son mandat électif dans la langue qui est la sienne. Dans le cadre des débats oraux des assemblées, la reconnaissance du droit à l'utilisation de la langue régionale du lieu paraît donc difficilement contestable, même si on peut, pour des raisons pratiques, être plus réservé au plan de certains documents écrits.
- En ce qui concerne l'activité exécutive des administrations publiques, il y a lieu aussi de distinguer les rapports externes des rapports internes : les rapports externes concernent les relations avec les usagers. Dans ce cadre, on peut faire encore une différence entre les demandes présentées à l'administration et les réponses faites par cette dernière. Aucune difficulté sérieuse ne résulte de l'acceptation de demandes formulées dans une langue régionale dès lors qu'il suffit de prévoir qu'au sein de l'administration un service soit capable de comprendre cette langue. La réponse dans la langue régionale, si elle est souhaitée, correspond déjà à un cran supérieur de difficulté qui suppose de la part des agents concernés la maîtrise active de la langue. On peut aussi distinguer les administrations de réglementation des administrations de prestation. Les rapports internes concernent les relations entre fonctionnaires et donc la langue de travail des administrations elles-mêmes. Cette question peut être laissée à l'initiative des agents ou réglementée de manière plus ou moins stricte par les autorités administratives.

La charte prend en compte ces différentes hypothèses et propose une variété de mesures graduées dans la difficulté et dans l'étendue de la reconnaissance de la langue régionale ou minoritaire par les administrations publiques.

B. Les autorités judiciaires

La matière est régie dans la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par l'article 9 qui prévoit un ensemble gradué de mesures.

1. Le droit pénal

Indépendamment de tout document international concernant la protection des langues régionales ou minoritaires, il est un principe unanimement admis que l'on ne saurait mener une procédure pénale contre un accusé dans une langue que celui-ci ne peut comprendre. Le droit pour les personnes concernées par des poursuites pénales de bénéficier de traductions ou d'interprétations dans une langue qu'elles comprennent est bien sûr aussi applicable au cas où ces personnes ne comprendraient qu'une langue régionale ou minoritaire. Une telle mesure constitue un minimum.

Une mesure plus favorable consiste à prévoir un droit pour une personne poursuivie pénalement de s'exprimer dans une langue dans laquelle elle s'estime mieux à même de se défendre, même si elle maîtrise par ailleurs la langue

officielle de la procédure. Une telle protection a été prévue par la charte pour les locuteurs de langues régionales ou minoritaires.

2. Les actions non pénales (civiles ou administratives)

Devant les juridictions civiles ou administratives, la charte propose une gradation de mesures possibles. Certaines d'entre elles sont relativement modestes et ne supposent pas la mise en œuvre de moyens importants ni la modification substantielle de règles juridiques. Il en est ainsi en particulier de l'acceptation de la validité d'actes juridiques, de demandes, de témoignages ou documents, nonobstant le fait qu'ils soient rédigés dans une langue autre que la langue officielle, quitte à prévoir des aménagements pratiques tels que des traductions dont la charge financière peut être répartie de manière différenciée. Un tel aménagement peut être considéré comme une mesure minimale en faveur des langues régionales ou minoritaires relevant davantage de la non-hostilité à l'égard de ces langues que de leur soutien positif. Un soutien plus efficace consiste à permettre l'utilisation des langues régionales et minoritaires dans les débats oraux des procédures judiciaires, voire dans les productions écrites. Les difficultés dans ce domaine peuvent être réelles dans la mesure où l'une des parties peut souhaiter recourir à une langue et l'autre partie à une autre langue. On peut même imaginer des situations où plus de deux langues seraient concernées si plus de deux parties sont en cause. C'est la raison pour laquelle la charte laisse une large marge de manœuvre aux Etats concernés pour apprécier la faisabilité des mesures pouvant être prises en la matière.

Si l'on examine les mesures qui ont été le plus souvent souscrites par les Etats qui ont ratifié la charte, on constate qu'aucun d'entre eux ne s'est limité au nombre minimal d'une seule mesure exigé par la charte. Tous ces Etats ont reconnu le droit pour un accusé dans une procédure pénale de s'exprimer dans sa langue régionale ou minoritaire, et ont admis que des actes de procédure pénale pourront être formulés dans une langue régionale ou minoritaire. En ce qui concerne la Suisse pour l'italien et la Finlande pour le suédois, il est même prévu que la procédure pénale soit menée dans la langue régionale ou minoritaire. Pour ce qui est des procédures civiles, tous les Etats qui ont ratifié la charte ont prévu de permettre qu'une partie à un litige puisse s'exprimer dans sa langue régionale ou minoritaire sans pour autant encourir des frais additionnels. Tous les Etats ont également admis la production de documents et de preuves dans les langues régionales et minoritaires dans les procédures civiles. Il en est de même pour les procédures administratives.

En conclusion, l'apport de la charte en ce qui concerne l'utilisation des langues régionales ou minoritaires devant les autorités publiques apparaît ainsi comme très important : celle-ci démontre qu'un certain nombre de mesures significatives sont possibles sans remettre en cause le bon fonctionnement des institutions publiques. Elle dédramatise cette question tout en proposant des modalités pra-

tiques de mise en œuvre. Elle a montré qu'une approche pragmatique et raisonnable est possible dans ce domaine.

Il convient donc maintenant d'examiner plus en détail les dispositions des articles 9 et 10 de la charte.

Article 9 – Justice

L'article 9, qui porte une dénomination seulement partiellement appropriée à son contenu, aborde trois questions distinctes mais connexes en tant qu'elles sont relatives toutes les trois à la prise en compte des langues régionales ou minoritaires dans des domaines juridiques :

- les procédures juridictionnelles ;
- les relations juridiques entre particuliers ;
- la traduction des textes législatifs.

Section 1. Article 9.1 – Les procédures juridictionnelles

«1. Les Parties s'engagent, en ce qui concerne les circonscriptions des autorités judiciaires dans lesquelles réside un nombre de personnes pratiquant les langues régionales ou minoritaires qui justifie les mesures spécifiées ci-après, selon la situation de chacune de ces langues et à la condition que l'utilisation des possibilités offertes par le présent paragraphe ne soit pas considérée par le juge comme faisant obstacle à la bonne administration de la justice :»

L'article 9.1 vise à donner une place aux langues régionales ou minoritaires dans les procédures qui se déroulent devant les tribunaux. Sont visées ainsi l'ensemble des institutions ayant une fonction juridictionnelle (c'est-à-dire de faire trancher des litiges sur la base du droit par des personnes indépendantes et impartiales) même si elles n'ont pas formellement le statut de tribunaux³⁰⁰. L'objectif de ces dispositions est double :

- faciliter l'usage des institutions judiciaires par les locuteurs de langues régionales ou minoritaires ;
- mais aussi donner une place à ces langues dans les procédures judiciaires afin de promouvoir leur usage.

Le but recherché n'est donc pas seulement pratique et fonctionnel ; il est aussi plus général et symbolique, quitte à entraîner certaines difficultés pratiques.

Pour les raisons déjà indiquées, la matière est complexe. Dans la grande majorité des cas, les engagements proposés nécessiteront d'introduire un plurilinguisme dans les tribunaux puisqu'une substitution de la langue régionale ou minoritaire à la langue officielle ne pourra être envisagée que dans des hypothèses peu nombreuses.

Pour faciliter aux Etats la recherche de solutions adéquates, la charte, d'une part, subordonne l'application des engagements de l'article 9.1 à plusieurs conditions et, d'autre part, distingue trois types de procédures juridictionnelles.

A. Conditions générales d'application

L'alinéa introductif à l'article 9.1 comporte trois conditions générales d'application pour ce paragraphe :

- limitation de sa mise en œuvre à certaines circonscriptions ;
- prise en compte de la situation particulière de chaque langue ;
- respect des contraintes de la bonne administration de la justice.

1. Mise en œuvre dans les circonscriptions des autorités judiciaires dans lesquelles réside un nombre de personnes pratiquant les langues régionales ou minoritaires justifiant les mesures spécifiées

Cette formulation est une variante de l'article 1.b. On vise ainsi, comme il est dit à cet article, les territoires dans lesquels une langue régionale ou minoritaire est le mode d'expression d'un nombre suffisant de personnes. Il est précisé cependant que ce territoire est défini de manière administrative par la limite des circonscriptions des autorités judiciaires, c'est-à-dire par le ressort territorial des tribunaux concernés.

Comme pour d'autres articles comportant des dispositions similaires, la charte ne donne pas de précisions sur le nombre de personnes qui justifie la mise en œuvre des dispositions relatives aux juridictions. En fait, le nombre ou la proportion de locuteurs en langue régionale ou minoritaire justifiant telle ou telle mesure prévue par l'article 9.1 dépend des caractéristiques de chacune de ces mesures. Par exemple, pour justifier de mener l'ensemble d'une procédure juridictionnelle en langue régionale ou minoritaire, il peut être fondé de demander un nombre plus important de locuteurs que pour admettre la simple recevabilité de documents dans la langue en cause. Il serait donc logique, malgré la complexité de cette solution, que l'étendue géographique de chacune des mesures prévues dépende de son objet.

Quoi qu'il en soit, l'Etat adhérent devra procéder à une analyse spécifique de chacun des engagements proposés pour déterminer dans quel cadre géographique celui-ci pourra être mis en œuvre de manière appropriée³⁰¹.

2. Prise en compte de la situation de chaque langue

Cette condition ne constitue qu'un rappel valable pour l'ensemble de la partie III : les engagements souscrits et les mesures prises pour leur mise en œuvre peuvent varier selon les caractéristiques propres à chacune des langues régionales ou minoritaires présentes sur le territoire de l'Etat adhérent. Une telle modulation est tout particulièrement légitime pour une matière aussi complexe que les fonctionnements des juridictions. Plusieurs facteurs peuvent être pris en compte à ce titre :

- en fonction de leur histoire respective, certaines langues régionales ou minoritaires ont pu développer une terminologie judiciaire adaptée à la conduite de

procédures juridictionnelles, alors que d'autres langues, qui sont toujours restées à l'extérieur des tribunaux, doivent encore constituer une telle terminologie. Dans ce travail terminologique, certaines langues peuvent s'appuyer sur le vocabulaire qui peut être emprunté à des langues identiques ou voisines ; d'autres langues devront fabriquer ce vocabulaire en puisant dans leurs seules ressources propres ;

- parmi les éléments caractérisant la situation de chaque langue régionale ou minoritaire figure aussi le nombre de locuteurs formés dans la matière juridique. Si de nombreux magistrats et avocats pratiquent une langue régionale ou minoritaire, l'utilisation de cette langue dans la justice sera bien plus aisée que si les recours à des interprètes sont nécessaires de manière quasi systématique ;
- certaines langues régionales ou minoritaires jouent un rôle important dans la vie politique et sociale et doivent, pour maintenir ce rôle, pouvoir accéder à la sphère judiciaire. D'autres langues sont davantage orientées vers la vie culturelle et ne ressentent pas de besoin particulier d'être présentes dans les tribunaux ;
- si les locuteurs de langue régionale ou minoritaire sont généralement bilingues et maîtrisent la (une) langue officielle, le recours à la langue régionale ou minoritaire dans les tribunaux sera principalement symbolique. Cela peut néanmoins représenter un moyen pratique de revivifier la langue régionale ou minoritaire en lui donnant un nouveau champ d'application, en suscitant le développement d'une terminologie appropriée et en créant des emplois nécessitant la connaissance de cette langue ;
- si les locuteurs de la langue régionale ou minoritaire sont peu habiles dans la langue officielle, le recours à la langue régionale ou minoritaire devant la justice devient indispensable pour donner un caractère équitable aux procédures juridictionnelles.

En conséquence, l'Etat adhérent devra procéder à une analyse détaillée de la situation de chaque langue pour déterminer quelles sont les mesures d'application de cette langue qui sont appropriées en matière de justice.

3. Prise en compte de la bonne administration de la justice

L'article 9.1 précise que «l'utilisation des possibilités offertes par le présent paragraphe ne doit pas être considérée par le juge comme faisant obstacle à la bonne administration de la justice». Il s'agit là d'une «condition» à la mise en œuvre prévue par l'article 9.1.

Pour les auteurs de la charte, ces engagements ne constituent pas en eux-mêmes un obstacle à la bonne administration de la justice. Ils sont en principe compatibles avec un fonctionnement satisfaisant de l'institution judiciaire. Ce qui est envisagé, c'est que, dans certains cas concrets, des difficultés particulières surgissent qui rendent le respect de ces engagements incompatible avec le bon

déroulement des procédures. Si tel est le cas, le juge chargé de diriger la procédure en cause peut décider de prendre une mesure appropriée restreignant ou excluant l'emploi de la langue régionale ou minoritaire. En d'autres termes, la charte donne la possibilité au juge saisi de prendre, dans des situations exceptionnelles, des mesures d'adaptation des règles relatives à l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans la justice.

Il faut comprendre ces dispositions comme une garantie ultime que les engagements prévus par la charte pour prendre en compte les langues régionales ou minoritaires dans le fonctionnement de la justice ne causeront pas d'obstacles à ce fonctionnement (notamment dans le cas où certaines parties chercheraient à faire un usage abusif des dispositions relatives à l'utilisation de ces langues). S'agissant d'une mesure de dérogation, il faut considérer qu'elle doit rester exceptionnelle et ne s'appliquer que dans des cas limites.

Pour qu'une telle hypothèse puisse effectivement trouver à s'appliquer, deux conditions sont nécessaires :

- il faut que cette possibilité ouverte par la charte soit reprise par la législation de l'Etat adhérent. Si une disposition de droit interne prévoit que des actes de procédure juridictionnelle peuvent être effectués en langue régionale ou minoritaire, un juge ne pourra restreindre cette possibilité que si la loi interne l'y autorise. En d'autres termes, cette disposition de la charte reconnaissant un pouvoir de dérogation ou d'adaptation aux juges n'est pas «autoexécutoire». Il faut qu'elle soit transposée en droit interne ;
- il faut, dans un cas particulier, que le juge responsable de la direction d'une procédure juridictionnelle constate que la bonne administration de la justice se trouve compromise par l'utilisation de la langue régionale ou minoritaire dans le cadre de l'une des dispositions de l'article 9.1.

Par «obstacle à la bonne administration de la justice», il faut entendre une difficulté telle que le procès ne pourrait pas se dérouler normalement. Une simple complication n'est pas encore un obstacle. De plus, pour qu'il y ait «bonne administration de la justice», il faut que le fait d'écarter la langue régionale ou minoritaire en tout ou en partie de la procédure ne soit pas lui-même une atteinte au bon déroulement du procès du fait de non-prise en compte équitable des intérêts des parties, notamment de celles qui demandaient l'usage de la langue régionale ou minoritaire.

L'appréciation, si une telle situation est donnée, appartient au seul juge mais, le cas échéant, sous le contrôle de la juridiction d'appel ou de révision.

L'obstacle au bon fonctionnement de la justice ne doit pas résulter de l'absence de mesures d'application concrètes des engagements prévus par l'article 9.1. L'Etat doit prendre toutes les mesures utiles pour que ses engagements soient compatibles avec le fonctionnement de la justice. Ce n'est que si, malgré ces mesures d'accompagnement, les engagements souscrits soulèvent néanmoins dans des cas exceptionnels des difficultés sérieuses, que le recours à des mesures

de dérogation par le juge sera légitime. En pratique, l'usage de cette faculté n'a été signalé dans aucun rapport périodique national et le comité d'experts n'a pas signalé de difficulté à ce sujet.

Il faut enfin souligner que si, en application de la charte, le droit interne d'un Etat Partie autorise le recours à une langue régionale ou minoritaire dans le cadre d'une procédure juridictionnelle, on ne saurait opposer à l'utilisation de cette langue le principe général du caractère public des audiences et des jugements. En effet, le respect de ce principe n'impose pas le recours à la seule ou aux seules langue(s) officielle(s).

B. Article 9.1.a – Les langues régionales ou minoritaires dans les procédures pénales

«a. dans les procédures pénales :

i. à prévoir que les juridictions, à la demande d'une des parties, mènent la procédure dans les langues régionales ou minoritaires ; et/ou

ii. à garantir à l'accusé le droit de s'exprimer dans sa langue régionale ou minoritaire ; et/ou

iii. à prévoir que les requêtes et les preuves, écrites ou orales, ne soient pas considérées comme irrecevables au seul motif qu'elles sont formulées dans une langue régionale ou minoritaire ; et/ou

iv. à établir dans ces langues régionales ou minoritaires, sur demande, les actes liés à une procédure judiciaire, si nécessaire par un recours à des interprètes et à des traductions n'entraînant pas de frais additionnels pour les intéressés ;»

Le principal souci de la procédure pénale consiste à donner des garanties élevées à l'accusé quant à la disposition de moyens de défense, tout en veillant à l'effectivité de l'application de la loi pénale. Ces objectifs sont en principe remplis par tous les Etats du Conseil de l'Europe qui ont ratifié la Convention européenne des Droits de l'Homme dont l'article 6 prévoit un certain nombre de garanties en ce qui concerne le déroulement du procès pénal.

Les dispositions de l'article 9.1.a ne consistent donc pas à dupliquer ces garanties. C'est pourquoi des engagements pris en ce domaine ne peuvent être regardés comme respectés du seul fait que les exigences de l'article 6 de la CEDH sont pris en compte.

Il faut souligner que, contrairement à ce que semblent penser certains Etats ayant adhéré à la charte, l'article 6 de la CEDH et l'article 9.a de la charte ont des objectifs distincts³⁰². L'article 6 vise à garantir les droits de l'accusé quant à ses possibilités de défense. L'article 9.1.a vise à donner une place aux langues régionales ou minoritaires dans la procédure pénale au-delà de ses garanties des droits de la défense. Par exemple, un locuteur de langue régionale ou minoritaire qui maîtrise la langue officielle n'a aucun droit, en vertu de la Convention européenne des Droits de l'Homme, d'utiliser cette langue comme choix personnel. Un tel droit est néanmoins prévu par l'article 9.1.a.ii.

Certains engagements cumulatifs ou alternatifs³⁰³ sont proposés à l'Etat adhérent :

1. *Déroulement de la procédure pénale dans une langue régionale ou minoritaire*

Cette disposition prévoit que la procédure soit menée dans la langue régionale ou minoritaire. On entend par là que l'ensemble du déroulement de l'action judiciaire se réalise dans cette langue : l'audience et les divers actes de procédure³⁰⁴.

Le recours à la langue régionale ou minoritaire a lieu, selon cette disposition, à la demande de l'une des parties. Mais l'engagement serait également respecté si la langue régionale ou minoritaire était utilisée d'office.

Par partie, il faut entendre ici principalement l'accusé, mais aussi le ministère public et d'éventuelles parties civiles.

Dans la mesure où la charte évoque la demande de l'une des parties, on peut penser que les auteurs de la charte ont envisagé une procédure qui se déroulerait à la fois dans la langue officielle et dans la langue régionale ou minoritaire (car si une seule partie souhaite utiliser cette dernière langue, c'est que les autres parties entendent utiliser la langue officielle).

On peut cependant également envisager le cas où toutes les parties, ainsi que le juge, conviennent d'utiliser la langue régionale ou minoritaire ou que cette langue soit constituée dans certaines circonscriptions comme langue officielle pour la justice. En dehors de ce dernier cas, la conduite de la procédure dans deux langues nécessitera la disposition de moyens de traduction et d'interprétation. La mise en œuvre de l'article 9.1.a.i exige donc l'organisation d'un certain nombre de mesures matérielles qui ne peuvent être improvisées. Pour que l'engagement en question soit rempli, il faut donc une adaptation institutionnelle de l'appareil de justice.

Il résulte directement de l'article 9.1.a (*in fine*) que les frais de recours à l'interprétation et à la traduction ne pourront pas être mis à la charge des intéressés.

Le déroulement de la procédure inclut l'ensemble des actes écrits et débats oraux depuis l'acte d'accusation jusqu'au jugement, quelles que soient l'origine des pièces ou interventions orales (partie ayant demandé l'usage de la langue régionale ou minoritaire ou autre partie).

L'article 9.1.a.i ne prévoit aucune condition pour qu'il soit satisfait à la demande de la partie qui sollicite l'usage de la langue régionale ou minoritaire. Cet usage est donc de droit, même si la partie en cause maîtrise la langue officielle.

Ce point a été souligné par le comité d'experts, notamment dans le rapport établi sur l'exécution de la charte en Hongrie³⁰⁵. Il a demandé la modification de la loi hongroise qui fait état d'une «connaissance insuffisante de la langue hongroise» s'agissant du recours à une langue régionale ou minoritaire.

2. Droit pour l'accusé de s'exprimer dans la langue régionale ou minoritaire

Cette disposition est une alternative à la précédente si cette dernière ne paraissait pas devoir être mise en œuvre.

En revanche, si l'engagement sous 9.1.a.i est souscrit, il inclut nécessairement l'engagement prévu sous 9.1.a.ii qui est plus restreint et se limite à prévoir le droit pour l'accusé de demander de recourir à la langue régionale ou minoritaire et non pour toutes les parties. De plus, dans ce cas, ce seront les seules productions écrites et orales de l'accusé qui pourront être formulées en langue régionale ou minoritaire, le reste de la procédure pouvant avoir lieu en langue officielle.

Le «droit de s'exprimer» vise en premier lieu l'expression orale pour laquelle l'usage de la langue est d'une importance particulière. C'est pourquoi cette disposition aborde de manière spécifique cette dimension orale. Il convient de rappeler que, comme cela a été souligné précédemment, le choix de s'exprimer dans la langue régionale ou minoritaire est une liberté qui appartient à l'accusé même s'il maîtrise la langue officielle³⁰⁶. Néanmoins, cette disposition n'inclut pas le droit d'entendre dans la langue régionale ou minoritaire l'accusation ou la partie civile³⁰⁷.

3. Productions en langue régionale ou minoritaire

Cet engagement concerne la possibilité de rédiger en langue régionale ou minoritaire en matière pénale les demandes présentées au tribunal (requêtes) et les documents produits à l'appui d'une argumentation (preuves). La disposition ne se limite cependant pas aux seuls documents écrits puisqu'elle fait également référence aux preuves orales. Les dépositions orales en langue régionale ou minoritaire doivent donc être recevables dans les mêmes conditions que celles faites en langue officielle. Le texte n'évoque pas le cas des mémoires complémentaires produits en cours d'instance, mais ce type de document doit être considéré comme faisant partie des demandes. En revanche, la disposition sous-entend que le reste de la procédure se déroule dans la langue officielle (ce qui distingue cet engagement de celui figurant à l'article 9.1.a.i).

Cet engagement est relativement simple à mettre en œuvre dès lors qu'il est possible de recourir à des services d'interprétation ou de traduction. La fin de l'alinéa aborde explicitement la question de la charge du coût de tels services : ces frais ne doivent pas être mis à la charge de celui qui sollicite la recevabilité de ces pièces ou déclarations en langues régionales ou minoritaires.

On relèvera que cet engagement est distinct de l'engagement précédant et pourrait donc être souscrit cumulativement avec lui.

4. Rédaction en langue régionale ou minoritaire des actes liés à une procédure judiciaire

Pour analyser la portée de l'engagement prévu par cet alinéa, il faut le comparer au précédent. Sur demande (il faut comprendre sur demande d'une partie), les

actes liés à une procédure pénale sont établis en langue régionale ou minoritaire. Par «actes», il y a lieu d'entendre l'ensemble des pièces écrites du dossier. Cette disposition ne vise pas les seules pièces produites par la partie qui sollicite l'usage de la langue régionale ou minoritaire (comme dans l'engagement iii), mais l'ensemble des actes de la procédure. Néanmoins, la disposition ne porte que sur des documents écrits.

Ce sont les autorités judiciaires qui fourniront ces actes rédigés en langue régionale ou minoritaire et qui feront réaliser les traductions nécessaires à cette fin. La différence avec l'engagement i réside dans ce que la procédure n'est pas menée en langue régionale. Seule une traduction des pièces est réalisée. Mais pour les deux alinéas, ces mesures peuvent être limitées au cas de demande d'une partie.

En outre, il est prévu expressément que les frais de traduction ne pèseront pas sur les intéressés (c'est-à-dire sur ceux qui demandent de disposer de pièces en langue régionale ou minoritaire).

C. Article 9.1.b – Procédures civiles

«b. dans les procédures civiles :

i. à prévoir que les juridictions, à la demande d'une des parties, mènent la procédure dans les langues régionales ou minoritaires ; et/ou

ii. à permettre, lorsqu'une partie à un litige doit comparaître en personne devant un tribunal, qu'elle s'exprime dans sa langue régionale ou minoritaire sans pour autant encourir des frais additionnels ; et/ou

iii. à permettre la production de documents et de preuves dans les langues régionales ou minoritaires,

si nécessaire par un recours à des interprètes et à des traductions ;»

Par procédures civiles, il faut entendre de manière logique celles qui ne sont ni pénales ni administratives. Cette notion inclut donc aussi les procédures engagées en matière commerciale ou devant les juridictions sociales (pour autant que ces dernières ne sont pas considérées comme administratives).

A la fin de l'alinéa *b*, il est précisé, contrairement à l'alinéa *a*, «si nécessaire par un recours à des interprètes et à des traductions», sans préciser qui devra en supporter les coûts. Il faut considérer que cette mention, lue en combinaison avec l'alinéa *d*, laisse le choix à l'Etat adhérent de mettre ou non les frais de traduction et d'interprétation à la charge des intéressés pour les engagements *i* et *iii*. Pour l'engagement *ii*, l'absence de frais additionnels d'interprétation ou de traduction pour la partie concernée est expressément spécifiée. La mention «si nécessaire» correspond à l'hypothèse où l'ensemble des parties ainsi que les membres de la juridiction sont aptes à comprendre directement la langue régionale ou minoritaire et n'ont donc pas besoin de traduction ou d'interprétation.

1. Procédure menée dans la langue régionale ou minoritaire

Il s'agit de l'engagement le plus complet : l'ensemble de la procédure est mené dans la langue régionale ou minoritaire à la demande d'une des parties. La charte laisse à la législation interne le soin de préciser la place de la langue officielle dans ce cas. Le plus souvent, la procédure sera bilingue. Les observations faites sous 9.1.a.i au sujet des procédures pénales sont également valables ici, les deux engagements étant rédigés de manière identique.

2. Comparution personnelle d'une partie

L'engagement ii concerne la comparution personnelle devant le tribunal civil et autorise l'usage de la langue régionale ou minoritaire dans ce cas, sans frais additionnels. La disposition vise le cas où la présentation de la personne concernée devant le tribunal est ordonnée par l'autorité judiciaire. Une telle mesure peut concerner des personnes autres que les parties (par exemple des témoins). Il faut considérer que cet engagement ne concerne que la seule expression orale, à l'exception de l'expression écrite (à la différence de l'alinéa ii sous a). Seule est prévue l'expression en langue régionale ou minoritaire de la personne appelée à comparaître ; cela implique implicitement l'interrogation dans cette langue de la personne en cause, mais non les prises de position orales des autres intervenants au procès.

Comme il a déjà été relevé, il est exclu que cette expression orale en langue régionale ou minoritaire donne lieu à des frais d'interprétation devant être supportés par l'intéressé. Ces frais devront être couverts par l'institution judiciaire.

3. Production de documents en langue régionale ou minoritaire

Cet engagement concerne (par opposition à l'engagement précédent) l'expression écrite, c'est-à-dire la production de documents (demandes, mémoires, justifications ou preuves). Il recouvre pour l'essentiel des éléments identiques à ceux de l'engagement 9.1.a.ii, sauf qu'il se limite aux documents écrits. Le terme de « preuve » utilisé par cette disposition pourrait être compris comme incluant la preuve par audition de témoins ou d'experts, mais cette hypothèse est couverte par la disposition précédente. Toutefois, dans ce cas, l'initiative émane de l'une des parties et non du tribunal.

Dans le cadre de cet engagement, les frais éventuels de recours à des traductions pourront, selon les modalités définies par l'Etat adhérent, soit être laissés à la charge des intéressés, soit couverts par l'institution judiciaire.

Cet engagement est distinct du précédent et pourrait être souscrit cumulativement avec ce dernier.

D. Article 9.1.c – Procédure devant les juridictions en matière administrative

«c. dans les procédures devant les juridictions compétentes en matière administrative :

i. à prévoir que les juridictions, à la demande d'une des parties, mènent la procédure dans les langues régionales ou minoritaires ; et/ou

ii. à permettre, lorsqu'une partie à un litige doit comparaître en personne devant un tribunal, qu'elle s'exprime dans sa langue régionale ou minoritaire sans pour autant encourir des frais additionnels ; et/ou

iii. à permettre la production de documents et de preuves dans les langues régionales ou minoritaires,

si nécessaire par un recours à des interprètes et à des traductions ;»

Les litiges administratifs³⁰⁸ sont caractérisés par le fait qu'ils opposent en général des particuliers aux administrations publiques. Il peut en résulter des conditions particulières pour l'utilisation des langues régionales ou minoritaires. Pour ce motif, la charte a distingué ce type de procédure de la procédure civile. Toutefois, elle a prévu les mêmes options comme engagements susceptibles d'être souscrits par les Etats que pour les procédures civiles :

- procédure menée dans son ensemble dans la langue régionale ou minoritaire à la demande d'une des parties. Comme les litiges en cause opposent en règle générale un particulier à une administration, cela signifie que, si le particulier le demande, la procédure se déroulera dans la langue régionale ou minoritaire ;
- possibilité pour une partie appelée à comparaître en personne de s'exprimer en langue régionale ou minoritaire, sans frais additionnels. Il faut comprendre cette disposition comme visant le cas de la présence à l'audience publique d'une personne privée partie à l'instance. Cette personne pourra s'exprimer en langue régionale ou minoritaire sans avoir à supporter elle-même les frais d'interprétation ;
- possibilité de produire des documents et preuves en langue régionale ou minoritaire. Ces pièces sont recevables en vertu de cet engagement. La question de savoir qui supporte les frais de traduction dépend de l'acceptation par l'Etat de l'article 9.d.

Sur l'ensemble de ces points, il y a lieu de renvoyer aux observations faites sous 9.1.b.

E. Article 9.1.d – Régime des frais de traduction et d'interprétation

«d. à prendre des mesures afin que l'application des alinéas i et iii des paragraphes b et c ci-dessus et l'emploi éventuel d'interprètes et de traductions n'entraînent pas de frais additionnels pour les intéressés.»

Cette question a déjà été évoquée lors de l'examen des points précédents : pour les procédures pénales, l'article 9.1.a précise que lorsqu'en application des engagements souscrits le recours à des interprètes ou à des traducteurs est nécessaire, les frais correspondants ne doivent pas être mis à la charge des parties.

Il en est de même en cas d'obligation de comparution personnelle dans le cadre d'une procédure civile ou administrative. Pour ce qui est des autres modalités prévues par les articles 9.1.b et 9.1.c, la question de savoir qui doit supporter les frais liés à la traduction ou à l'interprétation est réglée par l'article 9.1.d: les

Etats qui souscrivent à l'engagement prévu par cet alinéa *d* acceptent de supporter eux-mêmes ces frais. Il faut comprendre que, dans ce cas, non seulement ces frais ne sont pas mis à la charge de la partie qui a eu recours à une langue régionale ou minoritaire, mais aussi qu'ils ne sont pas inclus dans les dépenses et ne seront donc pas imputés à la partie perdante, quelle qu'elle soit. En effet, le terme «intéressés» utilisé dans cet alinéa vise l'ensemble des parties.

Si un Etat partie ne souscrit pas à cet engagement, les frais de traduction et d'interprétation seront supportés selon les règles de droit commun de cet Etat, à moins qu'il adopte des règles spéciales en la matière.

F. Observations complémentaires concernant les modalités pratiques d'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans les procédures judiciaires

Pour que les engagements relatifs à l'usage des langues régionales ou minoritaires dans l'institution judiciaire puissent être regardés comme remplis, il ne suffit pas que la seule possibilité juridique de recourir à ces langues soit donnée. Il faut encore que l'Etat adhérent facilite le recours effectif à ces langues. Cela implique notamment l'information des justiciables sur l'existence des droits qu'ils peuvent faire valoir quant à l'utilisation des langues régionales ou minoritaires, la formation du personnel judiciaire pour le préparer à répondre à ce type de demande, la rédaction d'ouvrages de terminologie juridique, la disposition en nombre suffisant d'interprètes et de traducteurs, etc.

Le comité d'experts a aussi eu l'occasion de relever que le seul fait qu'il n'y ait pas de plaintes des locuteurs sur les conditions d'accès à la justice en utilisant une langue régionale ou minoritaire ne suffit pas pour écarter la possibilité de difficultés en ce domaine.

Dans un certain nombre de cas, le recours à la langue régionale est rendu difficile par un contexte général défavorable à ces langues : pénurie d'interprètes ou manque de confiance à l'égard de ces derniers, manque de maîtrise de la langue par les auxiliaires de justice³⁰⁹, allongement des procédures, crainte des parties que la demande d'utilisation de la langue régionale ou minoritaire ait des conséquences défavorables pour elles³¹⁰, etc. On constate que, même lorsque la possibilité légale existe, les locuteurs de langues régionales ou minoritaires font rarement usage du droit d'utiliser leur langue dans leurs rapports avec les tribunaux. Quand cet usage existe, il est généralement limité aux tribunaux de première instance³¹¹.

L'application de ces dispositions peut aussi rencontrer certaines difficultés en matière d'appel, si la possibilité de recourir à la langue régionale ou minoritaire n'est reconnue que pour la première instance. Dans ce cas, des documents qui avaient été acceptés en langue régionale ou minoritaire et utilisés dans la version originale devront être traduits. Pour éviter des difficultés, diverses législations

prévoient la prise en compte des langues régionales ou minoritaires en appel ou en cassation³¹².

Des difficultés dans l'application concrète de l'article 9.1 ont été constatées par le comité d'experts dans de nombreux Etats, par exemple en ce qui concerne l'utilisation de la langue same ou sami en Norvège³¹³ et Finlande. Il en a tiré la conclusion que l'engagement n'était que partiellement tenu. Une conclusion similaire a été retenue pour l'usage du romanche dans les procédures pénales en Suisse³¹⁴. Cela lui a donné l'occasion de souligner que la seule inscription dans la loi d'une possibilité théorique de recourir aux langues régionales ou minoritaires n'est pas suffisante pour que les engagements souscrits dans le cadre l'article 9.1 puissent être regardés comme remplis.

Cependant, le comité d'experts est conscient des difficultés pratiques rencontrées en la matière. Il n'exige pas que les Etats créent des situations idéales mais que des efforts réels et concrets soient entrepris au-delà des seuls aménagements des règles juridiques. Si tel est le cas, le comité constatera que, malgré les difficultés, une volonté existe pour donner une effectivité aux dispositions en cause.

Les Etats doivent chercher à trouver des solutions pragmatiques de nature à permettre de donner un contenu pratique à ces dispositions tout en garantissant l'impartialité et le caractère équitable de la procédure. Par exemple, au pays de Galles, il est prévu que si l'on veut utiliser le gallois durant une procédure juridictionnelle il faut en informer au préalable les autorités judiciaires. Celles-ci peuvent alors faire appel à un service spécialisé, le Court Services's Welsh Language Unit, qui assurera les travaux de traduction et d'interprétation³¹⁵.

Section 2. Article 9.2 – Relations juridiques entre particuliers

Ce sous-paragraphe concerne la validité des actes juridiques. Il résulte de l'ensemble du texte que sont visés à titre principal les actes privés conclus entre des particuliers.

Les actes juridiques des personnes publiques ne sont pas formellement exclus. Cependant, comme l'emploi des langues régionales ou minoritaires par les autorités publiques est spécialement traité par l'article 10, on peut considérer que cette question ne relève pas de l'article 9.2. D'ailleurs, la question de la langue de rédaction des actes privés et des actes publics relève de deux problématiques distinctes. Il reste que les actes juridiques conclus entre les autorités publiques et les personnes privées rentrent plutôt dans le cadre de ce dernier article.

Il convient de souligner également que les actes de la vie économique et sociale font l'objet de dispositions spécifiques à l'article 13³¹⁶. On ne saurait pour autant admettre que de ce seul fait tous les actes juridiques relatifs à la vie économique échappent au champ d'application de l'article 9.2. Il serait d'ailleurs délicat dans un certain nombre de cas de distinguer les actes relevant de ceux ne relevant pas

de la vie économique et sociale. Il semble donc raisonnable de considérer que tous les actes juridiques privés entrent dans le champ d'application de l'article 9.2, même s'ils font également l'objet de précisions dans le cadre d'autres articles de la charte. Par conséquent, si un Etat ne souscrit pas aux dispositions de l'article 13 relatives à la validité d'actes juridiques rédigés en langue régionale ou minoritaire, mais a accepté les engagements prévus à l'article 9.2, ces actes devront être regardés comme valables au titre de ce dernier article. Si l'Etat adhère à souscrit aussi bien aux engagements de l'article 13 que de l'article 9.2, il devra respecter chacune de ces dispositions et donc appliquer la plus avancée.

Selon la méthode usuelle de la partie III, la charte hiérarchise trois types d'engagements, du plus avancé au plus limité :

- validité générale des actes en langues régionales ou minoritaires ;
- validité de ces actes seulement entre les parties et sous certaines conditions à l'égard des tiers ;
- validité limitée aux seules parties.

Comme le comité d'experts a eu l'occasion de le relever³¹⁷, ces trois options constituent les termes d'un choix et ne devraient pas être souscrites toutes les trois par un Etat adhérent pour la même langue.

A. Article 9.2.a – Validité générale des actes juridiques établis en langue régionale ou minoritaire

«2. Les Parties s'engagent :

a. à ne pas refuser la validité des actes juridiques établis dans l'Etat du seul fait qu'ils sont rédigés dans une langue régionale ou minoritaire ; ou»

Sont concernés des actes tels que les contrats, les actes unilatéraux (déclaration, testaments, etc.), les actes constitutifs d'associations ou de fondations, les procès-verbaux, etc.

La validité générale de ces actes implique qu'ils doivent être appliqués par les parties et pris en considération par les tiers, et notamment les pouvoirs publics. Par exemple, une autorité publique ne pourra refuser de tirer les conséquences légales de tels actes (pour leur exécution, leur enregistrement, leur fiscalisation, etc.) au motif que ces actes ne sont pas rédigés en langue officielle.

L'article 9.2.a n'exclut pas le fait que la validité de ces actes soit subordonnée à d'autres conditions. La formule restrictive utilisée (« ne pas refuser la validité [...] du seul fait que ») conduit à considérer que des conditions ne sont pas exclues³¹⁸, la disposition en cause excluant seulement un refus de validité par principe.

B. Article 9.2.b – Validité conditionnelle des actes juridiques établis en langues régionales ou minoritaires

«b. à ne pas refuser la validité, entre les parties, des actes juridiques établis dans l'Etat du seul fait qu'ils sont rédigés dans une langue régionale ou minoritaire, et à prévoir qu'ils seront opposables aux tiers intéressés non locuteurs de ces langues, à la condition que le contenu de l'acte soit porté à leur connaissance par celui qui le fait valoir; ou»

Cet engagement ne prévoit pas, contrairement au précédant, une validité générale et sans condition des documents rédigés en langue régionale ou minoritaire. Comme pour l'article 9.2.a, ces actes sont en principe valables entre les parties, lesquelles sont donc censées avoir accepté et connaître la langue régionale ou minoritaire. Mais s'agissant de l'opposabilité aux tiers, la disposition introduit une condition supplémentaire lorsque ces derniers ne sont pas locuteurs de la langue régionale ou minoritaire: dans ce cas, le contenu de l'acte devra être porté à la connaissance de ces derniers sous une forme intelligible par eux, c'est-à-dire en pratique en langue officielle. La disposition ne précise pas que cette information devra être fournie en langue officielle, mais cela résulte du contexte. Dans la pratique, lorsqu'elles voudront opposer à un tiers un acte juridique rédigé en langue régionale ou minoritaire, les parties lui communiqueront plus ou moins systématiquement une traduction pour ne pas être confrontées à une discussion sur la connaissance de cette langue par ce dernier. Il reste que s'il peut être établi que celui-ci connaît la langue régionale ou minoritaire, la traduction ne pourra pas être exigée.

C. Article 9.2.c – Validité limitée des actes juridiques établis en langues régionales ou minoritaires

«c. à ne pas refuser la validité, entre les parties, des actes juridiques établis dans l'Etat du seul fait qu'ils sont rédigés dans une langue régionale ou minoritaire.»

Cet alinéa limite l'engagement de l'Etat Partie à reconnaître la validité d'actes juridiques rédigés en langue régionale ou minoritaire aux seuls rapports entre parties à cet acte. Le droit interne reste libre de ne pas attribuer d'opposabilité juridique aux tiers à de tels actes même s'il est établi que ces tiers connaissent la langue dans laquelle il est rédigé. Il s'agit donc d'un engagement nettement plus limité que les précédents³¹⁹.

Section 3. Article 9.3 – Traduction de textes législatifs en langue régionale ou minoritaire

«3. Les Parties s'engagent à rendre accessibles, dans les langues régionales ou minoritaires, les textes législatifs nationaux les plus importants et ceux qui concernent particulièrement les utilisateurs de ces langues, à moins que ces textes ne soient déjà disponibles autrement.»

Cette disposition prévoit la traduction en langue régionale ou minoritaire d'un certain nombre de dispositions, à moins que cette traduction soit déjà disponible.

A. Champ d'application de la mesure

Deux catégories de textes sont visées par cette disposition :

1. *Les textes législatifs nationaux les plus importants*

Ces termes doivent être précisés :

- textes «nationaux»: l'engagement ne porte que sur les textes nationaux, c'est-à-dire ceux intéressant l'Etat Partie dans son ensemble. Ne sont donc pas concernés les textes des niveaux fédérés, régionaux ou locaux, même si c'est à ces niveaux que les dispositions les plus importantes en matière de langue régionale ou minoritaire sont prises ;
- textes «législatifs»: formellement ne sont visés que les actes du Parlement national, à l'exception des actes réglementaires du Gouvernement. Toutefois, les termes de «*statutory texts*», utilisés dans la version anglaise, semblent couvrir aussi les actes dits de législation déléguée (*statutory instruments*), c'est-à-dire les actes réglementaires du gouvernement ;
- textes «les plus importants»: l'intention de la charte n'est pas d'obliger les Etats acceptant cet engagement de traduire un nombre considérable de textes législatifs ou réglementaires. La mesure ne vise pas à rendre disponible l'essentiel de la législation en langues régionales ou minoritaires, mais seulement de rendre disponible dans ces langues, à titre principalement symbolique, quelques textes d'une importance particulière. Cette obligation reste ainsi assez vague et les Etats disposent d'une large marge d'appréciation quant à ses modalités de mise en œuvre. Toutefois, les Etats qui ont accepté cet engagement ne sauraient se limiter à la traduction de quelques dispositions sommaires.

2. *Les textes les plus importants concernant les utilisateurs des langues régionales ou minoritaires*

Cette catégorie de textes est plus aisée à cerner. Il s'agit des textes qui concernent le statut et l'utilisation des langues régionales ou minoritaires. Le nombre de textes concernés est assez limité. De plus, la charte ne demande pas une traduction de la totalité des textes concernés mais des plus importants d'entre eux.

B. Dispense de l'obligation de traduction

La charte prévoit que l'engagement de rendre accessible les textes susmentionnés dans les langues régionales ou minoritaires ne s'applique pas si ces textes «sont déjà disponibles autrement». Cela concerne le cas où des traductions ont déjà été effectuées, par exemple par des institutions privées de promotion de ces langues ou par des Etats étrangers utilisant comme langues officielles des langues identiques ou proches des langues régionales ou minoritaires.

Article 10 – Autorités administratives et services publics

Dans le cadre de cet article, la charte distingue cinq sous-paragraphes concernant :

- les autorités administratives de l’Etat ;
- les autorités administratives régionales et locales ;
- les services publics ;
- les mesures d’accompagnement des dispositions précédentes en ce qui concerne la traduction, l’interprétation et les compétences linguistiques des agents publics ;
- l’emploi des patronymes.

Avant de commenter ces cinq catégories de dispositions, quelques observations générales sont nécessaires.

Section 1. Observations introductives

Créer une possibilité pour les citoyens de communiquer avec l’administration dans une langue régionale ou minoritaire peut présenter un double objectif :

- résoudre une difficulté de communication, la langue officielle ou dominante n’étant pas maîtrisée ;
- valoriser la langue régionale ou minoritaire en lui donnant une fonction dans les relations entre les citoyens et les pouvoirs publics.

C’est ce deuxième objectif qui est essentiel. En effet, les locuteurs de la langue régionale ou minoritaire, dans la plupart des cas, maîtrisent la langue officielle, comme le demande d’ailleurs la charte. Ils peuvent donc résoudre un problème pratique de communication en recourant à cette langue officielle. L’utilisation de la langue régionale ou minoritaire ne correspond donc pas, sauf exception, à une nécessité pratique, mais à une démarche volontaire commandée par la satisfaction de pratiquer cette langue et la volonté de lui donner une place dans les relations avec l’administration. L’Etat qui souscrit à l’obligation en cause reconnaît la légitimité d’une telle demande et s’engage à la respecter. Il s’agit aussi pour les locuteurs des langues régionales ou minoritaires d’exercer leurs droits de citoyens et leurs devoirs civiques dans des conditions respectueuses de leur mode d’expression³²⁰.

L’Etat ne satisfait évidemment pas à cet engagement s’il refuse par principe la communication en langue régionale ou minoritaire (comme c’est le cas par exemple en France). Mais cette obligation n’est pas non plus respectée si l’Etat Partie qui l’a acceptée se borne à ne pas interdire de manière formelle le recours à cette langue dans les relations avec l’administration ou s’il se contente de résoudre seulement les problèmes pratiques de communication.

Comme l'a relevé à juste titre le comité d'experts, par exemple au sujet de la possibilité de recourir au *Niederdeutsch* dans les relations avec l'administration³²¹, des mesures positives et de caractère plus systématique sont nécessaires :

- il y a lieu d'abord d'informer les usagers de l'existence de la possibilité d'utiliser la langue régionale ou minoritaire (par exemple par un affichage signalant la faculté d'utiliser telle langue) ;
- compte tenu de la démarche légaliste de la plupart des administrations, il faut que la faculté de recourir à la langue régionale ou minoritaire soit garantie par des dispositions d'ordre juridique portées à la connaissance des agents publics ;
- il est nécessaire non seulement d'informer les organes concernés de l'administration de l'existence de cet engagement, mais aussi de leur donner des instructions à cet égard ;
- des mesures pratiques permettant l'exercice de cette faculté doivent être mises en œuvre :
 - sensibilisation des agents publics à la prise en considération de la langue régionale ou minoritaire ;
 - formation des agents publics ;
 - adaptation des règles d'affectation des agents publics pour certains postes.

Il n'est certes pas exigé dans le cadre de cette disposition que tous les agents publics des organes administratifs concernés connaissent la langue régionale ou minoritaire. Il est légitime que les difficultés concrètes de mise en œuvre soient prises en compte. Mais il faut éviter que le recours à cette faculté soit tellement difficile que les locuteurs des langues régionales ou minoritaires soient découragés à l'utiliser.

On peut donc souhaiter qu'au minimum les mesures suivantes soient prises :

- les agents non locuteurs de la langue régionale ou minoritaire devraient pouvoir reconnaître cette langue et accueillir positivement la demande d'y avoir recours ;
- dans chaque service, il devrait se trouver au moins un agent capable de recueillir une demande en langue régionale ou minoritaire ;
- les services d'accueil et de renseignement devraient compter au moins un agent maîtrisant la langue régionale ou minoritaire.

Il y aura sans doute toujours des cas où la demande d'utiliser une langue régionale ou minoritaire ne pourra être satisfaite, malgré des efforts sérieux de la part des autorités publiques. Mais une proportion satisfaisante de ces demandes doit pouvoir être accueillie.

Les autorités publiques peuvent aussi avoir légitimement le souci d'éviter que les demandes non satisfaites ne donnent lieu à des contestations d'ordre juridiques ou procéduriers. Elles peuvent donc dans certains cas être fondées à ne pas créer un droit individuel formel à l'usage de la langue régionale ou minoritaire. Mais elles doivent néanmoins veiller à donner un fondement solide et donc

juridique à ce type de demande si elles veulent remplir effectivement les engagements correspondants de la charte.

Dans un certain nombre de situations, le comité a dû constater qu'il n'y était satisfait que de manière formelle et apparente³²², et ce malgré la bonne volonté des Etats, les principales causes étant l'absence d'une base légale sûre et claire pour l'utilisation des langues régionales ou minoritaires, le manque de formations des agents publics et le défaut d'encouragements positifs pour employer ces langues.

Section 2. Article 10.1 – Autorités administratives de l'Etat

«1. Dans les circonscriptions des autorités administratives de l'Etat dans lesquelles réside un nombre de locuteurs de langues régionales ou minoritaires qui justifie les mesures ci-après et selon la situation de chaque langue, les Parties s'engagent, dans la mesure où cela est raisonnablement possible :

a.

i. à veiller à ce que ces autorités administratives utilisent les langues régionales ou minoritaires ; ou

ii. à veiller à ce que ceux de leurs agents qui sont en contact avec le public emploient les langues régionales ou minoritaires dans leurs relations avec les personnes qui s'adressent à eux dans ces langues ; ou

iii. à veiller à ce que les locuteurs de langues régionales ou minoritaires puissent présenter des demandes orales ou écrites et recevoir une réponse dans ces langues ; ou

iv. à veiller à ce que les locuteurs de langues régionales ou minoritaires puissent présenter des demandes orales ou écrites dans ces langues ; ou

v. à veiller à ce que les locuteurs des langues régionales ou minoritaires puissent soumettre valablement un document rédigé dans ces langues ;

b. à mettre à disposition des formulaires et des textes administratifs d'usage courant pour la population dans les langues régionales ou minoritaires, ou dans des versions bilingues ;

c. à permettre aux autorités administratives de rédiger des documents dans une langue régionale ou minoritaire.»

A. Conditions générales d'application de l'article 10.1

L'article 10.1 précise un certain nombre de conditions générales relatives à sa mise en œuvre et concernant son champ d'application géographique, la situation des langues concernées et la réserve du «raisonnablement possible». Il convient également de préciser la notion d'autorités administratives de l'Etat.

1. Notion d'autorité administrative de l'Etat

L'article 10.1 concerne «les circonscriptions des autorités administratives de l'Etat». Cette notion doit se comprendre par comparaison avec l'article 10.2 qui s'applique aux «autorités locales et régionales». Si l'article 10.1 vise les administrations de l'Etat, il ne concerne pas nécessairement ou uniquement les autorités centrales de l'Etat, car il est applicable «dans les circonscriptions» de ces administrations. La charte envisage donc qu'en dehors de ses organes centraux, compétents pour l'ensemble du pays, l'Etat soit organisé en circonscriptions administratives géographiques distinctes des collectivités locales ou

régionales (concernées par l'article 10.2). Cette organisation se rencontre effectivement dans beaucoup de pays d'Europe.

Lorsque ceux-ci ont une structure fédérale, le terme Etat désigne habituellement aussi bien les autorités de l'Etat fédéral que celles des Etats fédérés (Länder, cantons, etc). Une hésitation peut exister si l'organisation étatique n'est pas clairement fédérale. Dans ce cas, il peut exister un doute si les instances situées en dessous de l'Etat national doivent être qualifiées d'Etats fédérés ou de collectivités régionales³²³. Il revient à chaque Etat de déterminer si de telles instances doivent être qualifiées d'autorités administratives de l'Etat ou d'autorités régionales au sens de la charte³²⁴.

2. Notion de locuteurs justifiant les mesures spécifiées par l'article 10.1

L'article 10.1 reprend une formule comparable à celle employée pour d'autres articles : les engagements qu'il comporte ne sont applicables que dans les circonscriptions dans lesquelles réside un nombre de locuteurs de langue régionale ou minoritaire qui justifie cette application. On peut relever les termes particuliers utilisés dans le cas de l'article 10.1 :

- «circonscriptions»: la charte propose de prendre comme base pour la détermination du champ d'application des engagements de l'article 10.1 non des aires géographiques physiques mais des circonscriptions administratives des autorités concernées ;
- «dans lesquelles résident un nombre de locuteurs [...]»: le critère proposé ici est le lieu de résidence des locuteurs.

Pour déterminer le nombre de locuteurs justifiant l'application des engagements prévus, on peut se référer aux indications développées ci-dessus pour l'article 9. Il y a lieu de procéder à une appréciation de chaque situation concrète. Il appartient à l'Etat adhérent de procéder à cette appréciation au regard de chaque langue et de chaque engagement sous réserve des observations du comité d'experts. Un critère uniforme ne peut être proposé.

Quoi qu'il en soit, il est en tout cas important que les Etats Parties définissent les circonscriptions administratives concernées par les engagements auxquels ils souscrivent au titre de l'article 10.1. Cette définition est nécessaire pour qu'ils puissent prendre les mesures impliquées par ces engagements. A cet égard, un champ d'application limité mais réaliste et donc suivi d'une mise en œuvre effective est préférable à un engagement trop vaste et donc vague et mal exécuté³²⁵.

3. Prise en compte de la situation de chaque langue

Cette notion a déjà été examinée précédemment³²⁶ et l'on peut renvoyer à ces développements. On peut relever que, selon les traditions propres à chaque langue régionale ou minoritaire, la possibilité de son utilisation dans le cadre de l'administration sera plus ou moins importante et plus ou moins recherchée. Cette utilisation dans le cadre de textes et de documents administratifs sera plus facile pour des langues fortement normalisées. Si ce n'est pas le cas, on pourra

mettre l'accent sur l'usage oral. La situation est par ailleurs plus favorable pour les langues qui disposent d'un nombre suffisant de locuteurs parmi les agents publics.

4. Limitation à ce qui est raisonnablement possible

L'engagement des Etats adhérents est subordonné à la condition que cela est «raisonnablement possible». Cette réserve qui se trouve également à l'article 13.2 peut se comparer avec celle de l'article 9 qui subordonne l'application des engagements de ce dernier article à la condition que ces engagements ne font pas obstacle à une bonne administration de la justice. En l'occurrence, il s'agit d'éviter que les engagements de l'article 10.1 fassent obstacle au bon fonctionnement de l'administration.

Il va de soi que, non seulement les engagements de l'article 10.1, mais tous les engagements de la charte ne doivent être appliqués seulement «dans la mesure où cela est raisonnablement possible». Pour donner un sens plus opérationnel à cette réserve de l'article 10, il faut, à l'instar de ce qui a été dit pour l'article 9, considérer qu'elle crée une faculté pour les Etats adhérents d'instituer une possibilité de dérogation formelle aux règles transposant les engagements prévus par la charte, de sorte que les administrations chargées de leur application puissent décider au coup par coup de certaines exceptions ou de certains aménagements si la mise en œuvre de ces engagements débouche sur des résultats déraisonnables. En d'autres termes, si dans un Etat adhérent l'engagement ne paraît pas «raisonnable», cet Etat n'y souscrira pas. Il n'a pas besoin pour cela de faire référence au caractère non raisonnable de l'engagement puisque le choix des engagements acceptés relève de son appréciation. S'il a en revanche souscrit à un engagement, la réserve de la possibilité raisonnable pourra trouver une application: dans le cadre de la transposition de cet engagement en droit interne, l'Etat adhérent pourra prévoir que les autorités responsables pourront y déroger si les effets, dans un cas particulier, en paraissent déraisonnables. Mais puisqu'il y a eu acceptation de principe de l'engagement, cette dérogation doit rester une exception. Elle peut notamment justifier une mise en œuvre progressive des engagements concernés si celle-ci est rendue nécessaire par l'importance des moyens ou des ressources à mettre en œuvre³²⁷.

B. Engagements prévus par l'article 10.1

Trois types d'engagements sont distingués :

- le fonctionnement des autorités administratives de l'Etat et les rapports de ces autorités avec les usagers ;
- la traduction des formulaires et textes d'usage courant ;
- la rédaction des documents administratifs.

1. Article 10.1.a – *Utilisation des langues régionales ou minoritaires par les autorités administratives de l'Etat dans leur fonctionnement et dans leurs rapports avec les usagers*

Pour l'ensemble des engagements mentionnés sous a, la charte utilise les termes «à veiller à ce que» (en anglais «to ensure that»). S'agissant de dispositions relatives à des autorités dépendant directement de l'Etat, une formule exprimant un engagement plus direct aurait pu s'envisager. Les auteurs de la charte ont sans doute préféré cette formule plus indirecte en raison de l'autonomie d'organisation dont disposent beaucoup d'autorités administratives, même si elles sont directement dépendantes de l'Etat. Les termes utilisés expriment cependant un engagement direct des Etats adhérents à garantir le respect des engagements en question.

Les engagements i, ii, iii et iv sont clairement alternatifs. Sauf pour des langues différentes ou pour des circonscriptions distinctes, les Etats doivent choisir de souscrire à l'un ou l'autre de ces engagements. Un choix cumulatif n'aurait pas de signification³²⁸. L'engagement i se distingue nettement des points suivants dans la mesure où il envisage que les autorités administratives «utilisent» les langues régionales ou minoritaires. Il fait ainsi référence au fonctionnement général de ces autorités, y compris en ce qui concerne leur fonctionnement interne (rapports entre agents notamment). Les engagements suivants visent un certain nombre d'utilisations de la langue régionale ou minoritaire dans les rapports avec les usagers et correspondent dès lors pour l'Etat Partie à des obligations sensiblement plus précises, même si elles sont plus limitées. Les engagements en question tels qu'ils sont distingués par les alinéas ii, iii et iv sont assez proches les uns des autres. La charte a ainsi eu le souci de proposer des engagements très nuancés, de façon à permettre à chaque Etat de définir ceux qui sont les plus adaptés à la situation de ses langues régionales ou minoritaires.

a. *Utilisation des langues régionales ou minoritaires dans le fonctionnement des autorités administratives de l'Etat*

Cet engagement ne définit aucune modalité précise quant à l'utilisation de la langue régionale ou minoritaire. L'engagement i n'exige pas une utilisation systématique de la langue régionale ou minoritaire. (A fortiori, l'usage de cette langue peut bien sûr se combiner avec celui de la (ou des) langue(s) officielle(s)). Il faut comprendre que cet engagement demande que la langue régionale ou minoritaire ait une place significative dans le fonctionnement des autorités concernées mais laisse à ces dernières le soin de définir les modalités de son utilisation. Comme indiqué précédemment, contrairement aux engagements suivants, celui-ci inclut le fonctionnement interne des administrations.

Pour mettre en œuvre cet engagement de manière effective, une bonne méthode consiste à faire adopter par chaque service ou par chaque catégorie de services administratifs une sorte de programme de développement de la prise en compte des langues régionales ou minoritaires. Cette méthode est utilisée avec efficacité au Royaume-Uni, et notamment au pays de Galles : les services administratifs

doivent adopter des «*Welsh language schemes*». Le comité d'experts considère qu'il s'agit là d'une démarche très positive³²⁹.

b. Emploi des langues régionales avec les personnes qui s'adressent à l'administration dans ces langues

L'engagement ii prévoit que les agents des administrations concernées utilisent la langue régionale ou minoritaire dans leurs relations avec les locuteurs de cette langue. Cet engagement ne concerne que les agents «qui sont en contact avec le public», ce qui ne se limite pas aux services d'accueil mais exclut les agents chargés uniquement de procédures internes aux autorités administratives. L'expression «emploient les langues régionales ou minoritaires» recouvre ici l'échange général avec les locuteurs de cette langue (y compris ceux qui sont à l'initiative des agents) et non seulement les réponses aux demandes (comme c'est le cas pour le point iii). L'idée développée ici est que, même pour les actes dont elle a l'initiative, l'administration utilise la langue régionale ou minoritaire avec un usager dès lors que celui-ci a manifesté ce souhait en s'adressant à elle dans cette langue.

c. Demandes et réponses dans les langues régionales ou minoritaires

L'engagement iii se réfère aux demandes présentées par les locuteurs de langues régionales ou minoritaires. Ces demandes peuvent être présentées dans cette langue de manière écrite ou orale. Dans ce cas, la réponse doit également être faite dans cette langue. L'engagement se limite aux demandes et réponses alors que l'engagement précédent se référait de manière plus générale aux «relations» entre les agents et les usagers.

d. Demandes en langue régionale ou minoritaire

L'engagement iv permet de présenter des demandes écrites ou orales en langue régionale ou minoritaire, mais l'administration n'est pas obligée de répondre dans cette langue.

e. Présentation à l'administration de documents écrits en langue régionale ou minoritaire

L'engagement v permet seulement de présenter des demandes écrites ou des documents en langue régionale ou minoritaire. Ces pièces sont recevables, mais l'administration n'est pas obligée d'y répondre en langue régionale ou minoritaire, de même qu'elle n'est pas tenue dans le cadre de cet alinéa d'accueillir des demandes orales dans cette langue.

Les alinéas qui précèdent doivent être compris comme s'appliquant sans préjudice de l'emploi de la langue officielle en fonction de ce qui est prévu par le droit interne de l'Etat adhérent.

Pour que ces dispositions soient effectivement applicables, l'administration ne doit pas seulement permettre juridiquement l'emploi de la langue régionale ou minoritaire, mais prévoir les dispositions pratiques pour que des agents soient disponibles et compétents lorsque des usagers demandent l'emploi de cette langue³³⁰.

Ces dispositions n'indiquent pas si l'utilisation d'une langue régionale ou minoritaire peut être soumise à des conditions financières³³¹. Mais la réponse apparaît clairement comme négative au regard des objectifs de la charte et de l'obstacle que représenterait l'obligation pour les locuteurs de langues régionales ou minoritaires de payer les frais de traduction et d'interprétation.

2. Article 10.1.b – Formulaire et textes d'usage courant en langue régionale ou minoritaire

Sont visés ici les textes qui sont usuellement communiqués aux usagers pour les informer sur leurs droits et leurs devoirs, et pour leur permettre de présenter des demandes ou des déclarations.

Dans le cas de ce sous-paragraphe, l'Etat Partie s'engage à mettre des documents à la disposition du public en langue régionale ou minoritaire ou de manière bilingue. L'objectif de cette mesure est double :

- diffuser l'usage de la langue régionale ou minoritaire dans le contexte des relations avec les autorités administratives afin d'inciter les locuteurs de cette langue à se la réapproprier ;
- faciliter la compréhension et l'usage de ces documents par des personnes qui sont plus habiles dans l'utilisation de la langue régionale ou minoritaire que de la langue officielle ;
- les questions soulevées par l'application de cet engagement sont surtout d'ordre pratique. L'Etat adhérent doit non seulement veiller à l'existence de ces documents, mais aussi à leur qualité linguistique et à leur actualisation régulière. Si ces documents sont mis à jour moins vite ou traité plus lentement par l'administration que les mêmes documents rédigés en langue officielle, les locuteurs de la langue régionale ou minoritaire ne seront pas incités à les utiliser, ainsi que l'a relevé le comité d'experts³³².

3. Article 10.1.c – Rédaction de documents administratifs en langues régionales ou minoritaires

Cette disposition va au-delà des relations avec les usagers. Elle prévoit que les autorités administratives doivent être autorisées à utiliser les langues régionales ou minoritaires pour la rédaction de documents à leur initiative (actes réglementaires, actes individuels, comptes rendus, rapports, contrats, etc.). Cette disposition ne précise pas l'étendue de la faculté qu'elle prévoit. L'Etat adhérent pourra donc la limiter à certains documents et la soumettre à certaines conditions

(rédaction bilingue, etc.). Pour que l'engagement soit rempli, il faudra cependant que cette faculté ait un champ d'application non négligeable.

Par ailleurs, cette disposition ne prévoit pas une obligation de rédiger ces documents dans ces langues comme c'est le cas pour l'article 9.3. La décision d'utiliser cette faculté appartient aux autorités administratives concernées. Il n'y aura pas méconnaissance par l'Etat adhérent de cet engagement si ces autorités n'en font pas usage. Cependant, pour que ledit engagement ait une réalité, l'Etat doit éviter de l'annihiler dans la pratique en adressant par exemple des instructions ou des recommandations aux autorités administratives concernées en vue de les décourager à faire usage de cette faculté, ou en omettant de prendre les mesures d'accompagnement nécessaires à sa mise en œuvre³³³.

4. Observations pratiques complémentaires

Pour toutes ces questions, le comité d'experts insiste sur l'effectivité des engagements souscrits et sur la nécessité de les accompagner de mesures pratiques pour en garantir la mise en œuvre concrète. Comme le relève le comité d'experts³³⁴, si la possibilité théorique d'utiliser la langue régionale ou minoritaire n'est jamais mise en pratique, l'obligation acceptée par l'Etat adhérent ne peut être regardée comme remplie que formellement. Par ailleurs, si un Etat accepte des engagements en ce qui concerne l'utilisation d'une langue régionale ou minoritaire par les usagers de l'administration, il doit veiller à ce que ceux-ci soient traités dans des conditions égales de célérité et de qualité que ceux qui présentent des demandes dans une langue officielle.

Section 3. Article 10.2 – Autorités locales et régionales

«2. En ce qui concerne les autorités locales et régionales sur les territoires desquels réside un nombre de locuteurs de langues régionales ou minoritaires qui justifie les mesures ci-après, les Parties s'engagent à permettre et/ou à encourager :

- a. l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans le cadre de l'administration régionale ou locale ;*
- b. la possibilité pour les locuteurs de langues régionales ou minoritaires de présenter des demandes orales ou écrites dans ces langues ;*
- c. la publication par les collectivités régionales de leurs textes officiels également dans les langues régionales ou minoritaires ;*
- d. la publication par les collectivités locales de leurs textes officiels également dans les langues régionales ou minoritaires ;*
- e. l'emploi par les collectivités régionales des langues régionales ou minoritaires dans les débats de leurs assemblées, sans exclusion, cependant, l'emploi de la (des) langue(s) officielle(s) de l'Etat ;*
- f. l'emploi par les collectivités locales de langues régionales ou minoritaires dans les débats de leurs assemblées, sans exclusion, cependant, l'emploi de la (des) langue(s) officielle(s) de l'Etat ;*

g. *l'emploi ou l'adoption, le cas échéant conjointement avec la dénomination dans la (les) langue(s) officielle(s), des formes traditionnelles et correctes de la toponymie dans les langues régionales ou minoritaires.»*

A. Observations générales

1. Concept d'autorités régionales et locales

Le terme d'autorité régionale ou locale doit se comprendre ici à la lumière de la signification qui lui est donné dans d'autres instruments du Conseil de l'Europe³³⁵. Le terme désigne des collectivités disposant de pouvoirs propres, de représentants élus et d'une autonomie de gestion par rapport à l'Etat.

Ces dispositions illustrent un aspect très important pour la mise en œuvre de la charte : de nombreuses mesures de promotion des langues régionales ou minoritaires prévues par la charte relèvent de la responsabilité des autorités régionales ou locales. Or les engagements de la charte sont souscrits par l'Etat au sens du droit international. Pour que ces engagements soient mis en œuvre, il faut donc que l'Etat veille à obtenir l'adhésion des autorités régionales et locales. Cette préoccupation doit être prise en compte dès les travaux préliminaires à la signature de la charte : il est judicieux que les représentants des autorités régionales et locales y soient associés. Par la suite, l'Etat doit informer ces autorités des implications de la charte et se concerter avec elles pour veiller qu'elles prennent en charge les mesures d'exécution qui relèvent de leurs responsabilités.

Dans beaucoup d'Etats Parties, le rôle des autorités régionales et locales sera primordial pour la mise en œuvre de la charte. En effet, beaucoup de langues régionales ou minoritaires constituent des éléments d'identification culturelle pour les collectivités régionales ou locales sur le territoire desquels elles sont pratiquées. Les instances élues de ces collectivités sont en général sensibilisées à la préservation de cette dimension de la culture locale. Leur personnel est souvent recruté sur place et dispose de ce fait d'une meilleure connaissance de la langue régionale ou locale que le personnel des administrations d'Etat. Tous ces éléments font que les autorités régionales et locales sont souvent plus engagées en faveur de la promotion des langues régionales ou minoritaires que d'autres autorités administratives, encore qu'il existe aussi des exemples inverses³³⁶.

2. Le rôle des autorités locales et régionales dans la mise en œuvre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires

Dans la plupart des cas, les langues régionales ou minoritaires sont représentées avec une densité particulière dans certaines aires géographiques déterminées. Du fait de cette implantation territoriale dans certaines zones, les langues régionales ou minoritaires ont généralement un lien étroit avec les structures territoriales correspondant à ces zones. Les actions que prévoit la charte en particulier dans la partie III (sauf les articles 13.1 et 14.a), mais aussi dans la partie II (sauf article 7.5), sont en effet des actions qui se déroulent dans des aires géographiques particulières auxquelles correspondent le plus souvent des autorités régionales

ou locales. La charte demande d'ailleurs que, dans la mesure du possible, une compatibilité soit réalisée entre ces aires linguistiques et les circonscriptions administratives ou politiques (article 7.1.b). En d'autres termes, les collectivités locales ou régionales constituent le cadre institutionnel normal de prise en compte des langues territoriales locales ou régionales. C'est donc à travers elles que devra notamment s'exprimer «l'action résolue de promotion de ces langues» visée à l'article 7.1.2.

Cela est d'autant plus justifié que, dans de nombreux cas, les langues constituent un élément de l'identité historique et culturelle des régions ou localités que ces autorités sont chargées de gérer. La prise en compte de ces langues constitue donc un aspect important de l'identité régionale et locale, et peuvent contribuer au renforcement de la démocratie locale et régionale, telle que promue par le Conseil de l'Europe.

D'un autre côté, pour la mise en œuvre des idées promues par la charte, le principe de l'autonomie locale et régionale doit être pris en compte. Cette autonomie locale et régionale, elle aussi soutenue par le Conseil de l'Europe³³⁷ signifie que les autorités régionales et locales, qui disposent d'une compétence propre, doivent pouvoir mettre en œuvre les mesures préconisées par la charte sous leur propre responsabilité et autorité. Sans doute sont-elles tenues d'appliquer les engagements pris par l'Etat au plan international, mais la charte serait mal mise en œuvre si elle était seulement subie par les autorités régionales et locales comme une contrainte qui leur a été imposée dans le cadre d'une négociation internationale. Enfin, il faut souligner qu'une partie importante des mesures prévues par la charte pour soutenir les langues régionales ou minoritaires relève de la compétence des collectivités régionales ou locales. Ces compétences sont variables selon les Etats mais en règle générale on peut évoquer les domaines suivants :

- l'éducation préscolaire (article 8.1.a) ;
- l'éducation primaire, même si dans ce domaine les compétences des collectivités locales ne sont généralement que partielles (article 8.1.b) ;
- l'action culturelle (article 12) ;
- l'action sociale (article 13.2) ;
- la prise en compte des langues régionales et minoritaires dans les services publics locaux (article 10) ;
- la coopération transfrontalière locale ou régionale (article 14).

La mobilisation des collectivités locales en faveur des langues régionales et minoritaires et leur adhésion aux orientations de la charte est essentielle pour assurer une mise en œuvre effective de celle-ci. On peut donc authentiquement parler d'un rôle clé des collectivités locales dans la mise en œuvre de la charte. Celui-ci apparaît plus particulièrement sous deux aspects : l'organisation des autorités locales et régionales ; l'action des collectivités locales et régionales.

3. L'organisation des collectivités locales et régionales et les langues régionales ou minoritaires

a. Prise en compte de l'autonomie locale

Comme pour de nombreuses autres conventions internationales, la charte comporte des engagements de l'Etat, alors qu'au plan interne la mise en œuvre de certains des engagements qu'elle comporte n'appartient pas à la compétence des autorités centrales de l'Etat mais à celles des autorités fédérées ou d'autorités régionales ou locales. Cette situation peut conduire à des difficultés de mise en œuvre sous la forme d'un refus de responsabilité. Il peut arriver que les autorités de l'Etat central estiment qu'elles n'ont pas à mettre en œuvre les engagements relevant de la compétence d'autorités fédérées, régionales ou locales. Mais ces dernières ne se considèrent pas comme concernées par des engagements pris par l'Etat central. De telles attitudes sont évidemment juridiquement infondées.

Les autorités de l'Etat central sont responsables au plan international des engagements qu'elles ont régulièrement souscrits et doivent mettre en œuvre les moyens qui existent au plan du droit interne pour garantir le respect de ces engagements. Selon l'organisation administrative des Etats, ces moyens sont variables et plus ou moins efficaces. Il reste que l'Etat central répond au plan international des engagements qu'il a pris, même si ces engagements relèvent d'autorités autonomes. En conséquence, il doit mettre en œuvre toutes les possibilités dont il dispose pour veiller à leur respect.

Les autorités fédérées, régionales ou locales sont tenues par les engagements pris par l'Etat central au plan international dès lors que ces engagements ont été souscrits conformément aux règles constitutionnelles. Elles sont donc tenues de les mettre en œuvre loyalement et effectivement. S'il n'y a pas de doute sur l'existence d'une telle obligation juridique, il reste que sur le plan politique et pratique l'autonomie dont disposent ces autorités peut aboutir à des mises en œuvre plus ou moins effectives de ces engagements. Aussi, pour éviter des situations de refus ou de mauvaise volonté, il est extrêmement souhaitable que les autorités fédérées, régionales et locales, concernées par des langues régionales ou minoritaires, soient associées aux travaux préparatoires à la ratification de la charte, afin qu'après cette ratification elles se sentent parties prenantes des engagements souscrits.

De leur côté, les autorités centrales de l'Etat ne sauraient se désintéresser de la manière dont les autorités fédérées régionales, ou locales mettent en œuvre les dispositions de la charte relevant de leur compétence. Elles doivent intervenir auprès de ces autorités pour les convaincre de s'associer aux objectifs de la charte, pour leur apporter les soutiens et contributions nécessaires. Elles doivent également évaluer les actions réalisées par ces autorités et contrôler l'effectivité de la mise en œuvre. Si nécessaire, il leur appartiendra d'engager les voies de recours appropriées si une défaillance des autorités locales n'est pas corrigée³³⁸.

b. Définition des circonscriptions territoriales des collectivités locales

La charte demande que les circonscriptions administratives ne constituent pas un obstacle à la promotion des langues régionales ou minoritaires (article 7.b). La détermination des circonscriptions administratives est généralement une attribution non pas des autorités régionales ou locales elles-mêmes mais de l'Etat central. Toutefois, les autorités régionales ou locales sont généralement consultées pour les décisions prises en la matière par l'Etat central. Elles peuvent aussi, par la création de structures de coopération intercommunales, agir dans le sens de la recherche d'une meilleure adéquation entre organisation administrative et prise en compte des langues régionales ou minoritaires, en vue de la mise en œuvre d'une politique efficace de promotion de ces langues.

c. Prise en compte des langues régionales ou minoritaires dans les organes représentatifs des collectivités locales ou régionales

S'il appartient généralement à l'Etat central de créer les bases juridiques rendant possible l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans les assemblées locales ou régionales, et dans les exécutifs locaux, c'est aux autorités locales ou régionales elles-mêmes de faire ensuite usage d'une telle faculté. C'est à elles qu'il reviendra de rechercher les solutions adéquates aux questions pratiques liées à l'utilisation de plusieurs langues.

C'est également de leur initiative que relève la création au sein des collectivités régionales ou locales de structures particulières pouvant être chargées de représenter les intérêts de telle ou telle langue locale et de ses locuteurs. Ces structures ont pour la plupart du temps un rôle consultatif qui peut être très utile : un conseil représentatif d'une langue régionale ou minoritaire peut ainsi faire d'utiles propositions aux organes de décision de la collectivité régionale ou locale.

d. Utilisation des langues régionales ou minoritaires dans les administrations régionales ou locales

Cette hypothèse est prévue par l'article 10, paragraphes 2.a et 3.a, de la charte. Les autorités régionales et locales peuvent, en vue de la mise en œuvre d'un tel engagement, organiser au plan interne des formations linguistiques pour leurs agents.

e. L'utilisation des langues régionales ou minoritaires en matière de toponymie et dans la signalisation publique

Le recours à des dénominations en langue régionale ou minoritaire pour désigner les lieux, rues et bâtiments, prévu à l'article 10.2.g de la charte, relève en règle générale de la compétence des collectivités régionales ou locales.

4. Nature et portée des engagements prévus par la charte en ce qui concerne l'action des autorités régionales et locales

Pour tenir compte de l'autonomie de gestion des autorités régionales et locales, l'article 10.2 de la charte prévoit que, concernant ces autorités, l'Etat adhérent se borne à s'engager à «permettre et/ou favoriser» des mesures en faveur des langues régionales ou minoritaires (au lieu de «veiller à» comme dans l'article 10.1). De fait, une partie des mesures prévues par l'article 10.2 suppose une base législative, c'est-à-dire une intervention de l'Etat lui-même. Mais pour tenir compte du principe d'autonomie des autorités régionales et locales, la charte prévoit que ce cadre législatif sera seulement permissif ou incitatif, la décision proprement dite de recourir à une langue régionale ou locale devant rester de la compétence de ces autorités régionales ou locales.

Si le paragraphe introductif à l'article 10.2 utilise la formulation «permettre et/ou encourager», on ne saurait interpréter cette expression comme ouvrant à l'Etat adhérent un choix entre «permettre» et «encourager». Il faut comprendre que, selon la législation propre à chaque Etat adhérent et selon les engagements énumérés dans le paragraphe, l'action appropriée de l'Etat sera de «permettre», «d'encourager» ou de «permettre et encourager».

Le comité d'experts a une conception assez énergique de l'«encouragement». S'agissant par exemple des panneaux indiquant les noms de lieux et de rues, et constatant que dans un Etat adhérent la réglementation se borne à laisser en ce domaine le libre choix aux collectivités locales, il a estimé que l'engagement n'est que partiellement réalisé car le gouvernement n'encourage pas les autorités municipales à user de ce libre choix pour instaurer des indications bilingues³³⁹. De même, en ce qui concerne l'emploi d'une langue régionale ou minoritaire dans les assemblées locales et constatant que cet emploi était juridiquement possible mais mal perçu et donc peu pratiqué faute d'un système adapté d'interprétation, le comité d'experts a conclu que les autorités concernées n'ont pas rempli leur engagement «d'encourager» l'emploi de cette langue³⁴⁰.

L'article 10.2 précise, dans ses alinéas c à g, que les mesures préconisées en faveur des langues régionales ou minoritaires ne sont pas exclusives de l'emploi de la ou des langues officielles. Cette indication n'était pas indispensable car aucune disposition de la charte ne vise à exclure la (les) langue(s) officielle(s)³⁴¹, mais il a paru utile de le préciser dans un souci de clarté. Il reste que ce n'est pas le propos de la charte de préciser quelles sont les obligations des autorités régionales ou locales en matière d'emploi de la langue officielle, mais de prévoir les cas dans lesquels l'emploi de la langue régionale ou minoritaire doit être permis. Dans certains cas, cela se traduira par une obligation de pratique du bilinguisme. Une telle obligation peut peser sur les autorités administratives mais non sur les usagers.

Il convient enfin de souligner que les engagements de l'article 10.2 s'appliquent «sur les territoires des autorités locales et régionales où réside un nombre de locuteurs de langues régionales ou minoritaires qui justifie les mesures»

prévues. Cette condition est du même ordre que celles mentionnées par d'autres paragraphes de la charte comportant une limitation territoriale des engagements concernés³⁴². On a déjà relevé³⁴³ qu'il peut ne pas être approprié de retenir les mêmes quotas de locuteurs que pour l'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Le nombre de locuteurs à prendre en considération peut varier selon les différents engagements et peut être relativement restreint pour la plupart de ceux-ci.

B. Les différents engagements prévus par l'article 10.2

L'article 10.2 prévoit sept catégories d'engagements relatives à la prise en compte des langues régionales ou minoritaires dans le cadre des administrations régionales et locales.

1. Article 10.2.a – Emploi de la langue régionale ou minoritaire dans le cadre de l'administration régionale et locale

La formulation utilisée ici est proche de celle employée sous 10.1.a.i. Elle est très générale et recouvre l'emploi de la langue régionale ou minoritaire aussi bien au sein de l'administration comme langue de travail (entre agents) que dans les relations avec l'extérieur (usagers). Toutefois, elle n'implique pas que la langue régionale ou minoritaire puisse être employée dans les relations avec le gouvernement central³⁴⁴.

2. Article 10.2.b – Présentation de demandes par les locuteurs de langues régionales ou minoritaires

Cette hypothèse est plus limitée que la précédente : ce n'est plus l'emploi en général de la langue régionale ou minoritaire par l'administration qui est prévue, mais seulement la possibilité de présenter des demandes (orales ou écrites). Cette disposition ne précise pas si la réponse à de telles demandes pourra ou devra se faire en langue régionale ou minoritaire. Il appartient donc aux autorités régionales ou locales d'en décider.

Au sens strict, cette disposition se borne à prévoir que les demandes formulées en langue régionale soient recevables. Certains Etats (voir le cas de l'Allemagne pour le *Niederdeutsch*) ont considéré que cette disposition était respectée dès lors qu'aucune réglementation n'interdit l'usage du *Niederdeutsch* pour de telles demandes. Le comité considère cependant que les instructions appropriées soient adressées aux autorités gérant les services publics sur l'exercice de ce droit et que les usagers en soient informés.

3. Articles 10.2.c et 10.2.d – Publication de textes officiels en langues régionales ou minoritaires

Pour cet engagement, le texte prend le soin de distinguer les textes officiels des collectivités régionales (11.2.c) de ceux des collectivités locales (11.2.d) pour le

cas où cette question se présenterait de manière différente à ces deux niveaux (il existe aussi des Etats qui ne connaissent pas de niveau régional et pour lesquels l'article 11.2.c est sans objet). Cette distinction permet aux Etats adhérents de définir de la manière la plus souple l'étendue de leurs engagements.

La charte ne précise pas ce qu'elle entend par «textes officiels». Il semble qu'il faut entendre par cette expression les documents émanant des autorités publiques et dont la communication au public en langue officielle est prévue par les lois ou les règlements. Il s'agit notamment des règlements et résolutions des assemblées locales ou régionales et de certaines décisions d'intérêt général prises par leurs exécutifs.

La charte envisage une double publication en langue officielle et en langue régionale ou minoritaire. Il n'est cependant pas exigé que les deux publications soient concomitantes.

4. Articles 10.2.e et 10.2.f – Emploi de la langue régionale ou minoritaire dans les débats des assemblées délibérantes

La faculté pour des élus d'employer leur langue propre dans l'exercice de leur mandat au sein des assemblées délibérantes est légitime. Elle a aussi une forte valeur symbolique. C'est pourquoi cet engagement est important, même si sa mise en œuvre pratique peut présenter quelques difficultés.

L'engagement prévu par les paragraphes 2.e et 2.f implique à la fois un droit pour les membres des assemblées délibérantes de s'exprimer dans leur langue régionale ou minoritaire et la possibilité effective de faire usage d'un tel droit. Par conséquent, une simple tolérance «à condition que personne ne s'y oppose³⁴⁵» ne saurait satisfaire à l'engagement prévu par ces dispositions. La seule absence d'interdiction ne suffit pas non plus. Même si la possibilité de s'exprimer en langue régionale ou minoritaire existe légalement mais sans recours effectif à cette langue, l'engagement n'est respecté que formellement et non effectivement³⁴⁶. Un certain encouragement à l'usage de la langue régionale ou minoritaire fait partie de cette mesure³⁴⁷. En tout cas, un minimum d'aménagements pratiques doivent être prévus, car sinon les personnes concernées seraient découragées de recourir à cette possibilité.

Du point de vue de ces aménagements pratiques, on peut soit considérer que tous les participants, ou du moins le plus grand nombre d'entre eux, comprennent la langue régionale ou minoritaire³⁴⁸, soit mettre en place un système d'interprétation. La première solution paraît mieux adaptée pour des assemblées locales où la discussion peut rester assez informelle³⁴⁹ et pour lesquelles la mise en place d'un système officiel d'interprétation serait peut-être disproportionnée. La deuxième solution paraît adaptée pour des assemblées régionales pour lesquelles la mise en place d'un système d'interprétation ne serait pas une charge excessive³⁵⁰. Les conditions matérielles pour l'utilisation dans de bonnes conditions des langues régionales ou minoritaires dans les assemblées délibérantes

régionales ou locales ne sont pas toujours aisées à remplir, mais avec un certain sens des solutions pragmatiques et une bonne volonté réciproque les difficultés sont surmontables sans coûts ni rigidités excessives.

5. Article 10.2.g – Toponymie

Cette disposition concerne à la fois le choix des dénominations toponymiques et leur signalisation. Par toponymie, on entend le nom des lieux (noms de sites géographiques, de villes, de rues, etc.)³⁵¹. Les langues régionales ou minoritaires sont souvent liées à des dénominations traditionnelles dans ces langues des lieux situés sur le territoire où ces langues sont ou étaient pratiquées. Assez fréquemment, ces noms ont été déformés, voire supprimés, et traduits dans une langue officielle. La promotion des langues régionales ou minoritaires passe de ce fait souvent par la restauration de ces dénominations traditionnelles, lesquelles constituent à la fois un élément d'histoire, d'identification et de légitimité pour ces langues. L'engagement prévu par la charte a pour objectif d'attester la présence traditionnelle des langues concernées sur un territoire et de renforcer ainsi l'attachement des populations concernées à ces langues, ainsi que leur volonté de les préserver.

Cet engagement porte sur l'emploi ou l'adoption de dénominations traditionnelles et correctes en langue régionale ou minoritaire. La distinction entre les termes «emploi» et «adoption» tend à souligner la nécessité dans laquelle on peut se trouver, dans certains territoires, de rétablir des dénominations qui avaient cessé d'être employées. Il n'est pas demandé explicitement dans le cadre de cet engagement de traduire également en langue régionale ou minoritaire des dénominations qui trouvent leur origine dans une langue officielle. Il peut cependant être approprié de procéder à une telle traduction s'il s'agit de noms de lieux nouveaux (par exemple noms de places et de rues pour des zones nouvellement urbanisées), même s'ils n'avaient pas d'équivalent traditionnel dans la langue régionale ou minoritaire. En effet, il ne serait pas conforme aux objectifs de la charte de ne disposer d'une dénomination en langue régionale ou minoritaire que pour des lieux historiques et non pour des lieux contemporains.

Dans le même esprit, il y a lieu de prévoir également une traduction en langue régionale ou minoritaire des désignations des bâtiments publics (mairies, écoles, hôpitaux, etc). S'agissant de bâtiments privés (tels que des commerces), la législation pourrait opportunément favoriser également un affichage bilingue ou du moins laisser le choix de procéder à un tel affichage au propriétaire concerné. On ne saurait déduire une obligation juridique en ce sens du paragraphe 2.g qui ne vise que les autorités publiques et les services publics. En revanche, cette dernière question est abordée dans le cadre des articles 7.1.d, 7.2 et 13.c.

Le choix de la forme «correcte» d'une dénomination en langue régionale ou minoritaire peut susciter de sérieuses difficultés. Il peut en effet exister différentes variantes de la forme traditionnelle d'un nom de lieu. Les dénominations variant dans le temps, il peut y avoir débat sur la dénomination correspondant le

mieux à la tradition. Si la dénomination résulte d'un dialecte, il peut exister une discussion sur la manière dont le nom doit être rédigé. Aussi est-il nécessaire dans le choix des dénominations à retenir de s'appuyer sur les avis d'institutions représentatives et capables de dégager un consensus.

Une autre difficulté peut résulter du fait que les autorités compétentes pour adopter et utiliser une dénomination peuvent être diverses : il s'agit en règle générale des municipalités pour des noms de rues ou de places, des autorités compétentes pour réaliser les aménagements routiers en ce qui concerne l'affichage installé sur les routes, les autorités de gestion des services publics pour les noms utilisés dans le cadre de ces services (postes, chemins de fer, etc.). Il doit être recommandé de veiller à ce que les mesures appropriées soient prises pour qu'une pratique harmonisée soit suivie par les différentes autorités concernées.

Dans ces conditions, il sera souvent nécessaire, pour assurer une mise en œuvre effective de cet engagement, d'adopter une réglementation générale sur ce sujet, alors même que celle-ci n'était pas nécessaire pour la dénomination des noms de lieux en langue officielle.

Il convient aussi d'éviter, s'agissant du choix et de l'affichage des noms en langue régionale ou minoritaire, des pratiques hétérogènes ou «folklorisantes» qui mettraient en cause l'objectif recherché de renforcer la dignité et la légitimité de ces langues.

L'emploi des langues régionales ou minoritaires pour la dénomination des lieux, tel que prévu par l'article 2.g, inclut en effet l'affichage de ces noms dans les lieux publics. Cet affichage est important pour manifester la présence et l'utilisation de ces langues dans la vie publique. Aussi cet affichage doit-il être réalisé dans des conditions qui reconnaissent cette importance. Si cet affichage peut être différent de celui relatif à la dénomination en langue officielle, il ne doit pas être dévalorisant. Ainsi, un affichage de taille sensiblement plus réduite ou dans un style «folklorique» ne serait pas conforme aux objectifs de la charte, laquelle vise à renforcer la place des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique par leur usage dans la toponymie.

L'article 10.2.g souligne que l'emploi de dénominations en langue régionale ou minoritaire peut se faire conjointement avec l'emploi de la langue officielle. Cela signifie que l'affichage sera fréquemment bilingue. Un tel affichage ne soulève en règle générale pas de difficultés pratiques et n'implique pas de dépenses importantes. Des difficultés pratiques peuvent survenir dans le cas où il y a lieu de réaliser un affichage en plus de deux langues, ce qui peut entraîner des problèmes de lisibilité. Dans ce cas, des solutions pragmatiques devront être recherchées.

Section 4. Article 10.3 – Services publics

«3. En ce qui concerne les services publics assurés par les autorités administratives ou d'autres personnes agissant pour le compte de celles-ci, les Parties contractantes s'engagent,

sur les territoires dans lesquels les langues régionales ou minoritaires sont pratiquées, en fonction de la situation de chaque langue et dans la mesure où cela est raisonnablement possible :

a. à veiller à ce que les langues régionales ou minoritaires soient employées à l'occasion de la prestation de service ; ou

b. à permettre aux locuteurs de langues régionales ou minoritaires de formuler une demande et à recevoir une réponse dans ces langues ; ou

c. à permettre aux locuteurs de langues régionales ou minoritaires de formuler une demande dans ces langues.»

A. Notion de services publics

Le terme service public tel qu'il est utilisé par l'article 10.3 correspond à des formes de prestations de service d'intérêt général assuré par des personnes publiques (Etat, collectivités locales, établissements publics) ou sous la direction de ces personnes publiques (services publics délégués à des personnes privées). Il s'agit souvent d'activités économiques d'intérêt général tels que des «réseaux» publics (eau, gaz, assainissement, téléphone, transports publics, ramassage et traitement des déchets), ou des entreprises publiques ou sous contrôle public. Mais la notion couvre aussi des services sociaux ou culturels. Assez souvent, ces services sont assurés par des administrations locales (cimetières, abattoirs, bibliothèques, centres de soins, installations sportives, salles de fêtes, etc.). Le concept de service public est ainsi très large. Du point de vue du rôle de cette notion pour la mise en œuvre de la charte, le point important est le suivant : Il s'agit d'activités d'organismes publics comme dans les articles 10.1 et 10.2, mais cette activité est considérée non sous l'aspect de l'autorité ou de la puissance publique mais seulement sous celui du service rendu. S'agissant de l'emploi des langues régionales ou minoritaires, il a semblé utile aux auteurs de la charte de distinguer ce type d'activités publiques dans un sous-paragraphe particulier puisque, pour certains Etats, il peut être plus facile de promouvoir l'usage de ces langues dans ce cadre de prestations de service que dans celui plus solennel d'actes administratifs traduisant l'autorité publique. Parfois, à l'inverse, il sera plus difficile de prendre en compte la langue régionale ou minoritaire dans un contexte de prestation de service. En tout état de cause, les modalités d'utilisation des langues régionales ou minoritaires seront assez différentes.

Une partie de ces activités ou équipements relatifs à des services publics font l'objet de dispositions particulières de la charte :

- services de diffusion de médias (article 11) ;
- services culturels (article 12) ;
- services économiques et sociaux (article 13).

Mais les articles 11 à 13 ont un objet plus vaste que celui correspondant à l'article 10.3, parce qu'ils englobent aussi des activités non constituées en services publics. Ils sont également plus précis car chacun d'eux est consacré à un domaine spécifique. L'article 10.3 n'exclut pas les activités médiatiques, cultu-

relles, économiques et sociales couvertes par ces articles car sinon son champ d'application serait excessivement restreint, mais il comporte des engagements moins précis et donc dans une certaine mesure moins exigeants.

B. Conditions d'application de l'article 10.3

L'application de l'article 10.3 est limitée par trois réserves identiques à celles prévues par l'article 10.1 :

- application dans les seuls territoires sur lesquels ces langues sont pratiquées (voir l'article 1.b)
- application en fonction de la situation de chaque langue (voir ci-dessus article 10.1)
- application «dans la mesure où cela est raisonnablement possible» (voir ci-dessus l'article 10.1).

Ces modalités d'application pourront permettre, en fonction de la spécificité des différents services publics, que certains d'entre eux ne soient pas inclus dans l'engagement d'y employer la langue régionale ou minoritaire. Cependant, la charte ne prévoit de possibilité de faire un libre tri entre les services soumis à l'obligation de prendre en compte les langues régionales ou minoritaires et ceux qui en seraient dispensés. Il ne semble pas qu'une déclaration en ce sens dans l'instrument de ratification serait régulière car elle devrait être analysée comme une réserve. Seules des distinctions objectives tirées des réserves susmentionnées (territoire ou la langue est parlée, situation de chaque langue, possibilité raisonnable) seraient conformes à la lettre de la charte.

Sans que cela soit précisé, il va de soi que si l'usage de la langue régionale ou minoritaire fait l'objet de ces dispositions, cet usage n'est pas exclusif de celui de la ou d'une langue officielle.

C. Catégories d'engagements proposés

Trois niveaux d'engagement sont prévus :

- *article 10.3.a* : emploi de la langue régionale ou minoritaire à l'occasion de la prestation de service. Dans le cadre de cet alinéa, l'Etat Partie s'engage «à veiller» à ce que l'activité de prestation de service donne lieu dans son ensemble à l'emploi de la langue régionale ou minoritaire : présentation des offres de prestations, commande de la prestation, fourniture de la prestation, facturation (exemple : dans les transports publics, certaines des explications sur les lignes, la signalisation, les tickets pourraient être en langue régionale ou minoritaire ou bilingue. L'engagement n'exige pas un emploi systématique de la langue régionale ou minoritaire mais implique cependant un emploi assez largement développé dans le cadre du service ;
- *article 10.3.b* : utilisation de la langue régionale ou minoritaire dans la formulation de la demande et dans la réponse à fournir (exemple : demande d'abonnement au service d'eau potable et offre de contrat d'abonnement).

Entendu strictement, cela signifie, si cet engagement est souscrit, que la demande ne peut être rejetée pour le seul motif qu'elle est présentée en langue régionale ou minoritaire et que les agents qui fournissent le service doivent, lorsque cela est demandé, utiliser la langue régionale ou minoritaire quand ils s'adressent aux usagers. Mais l'emploi de cette langue dans le cadre de la prestation de service elle-même n'est pas assuré;

- *article 10.3.c*: utilisation de la langue régionale ou minoritaire pour la seule formulation de la demande (exemple: demande de timbres à la poste). Si seulement ce dernier niveau d'engagement est souscrit, cela ne signifie pas que la langue régionale ou minoritaire est exclue pour la réponse ou pour la prestation de service, mais que l'engagement formel ne porte que sur la formulation de la demande.

Le premier niveau d'engagement inclut les deux autres et le deuxième inclut le troisième. Les engagements sont donc alternatifs et non cumulatifs.

Afin que l'usage des langues régionales ou minoritaires soit possible dans les services publics, il ne suffit évidemment pas que des dispositions législatives ou réglementaires l'autorisent. Encore faut-il que les agents chargés de la prestation de service (ou du moins une partie d'entre eux) maîtrisent ces langues et que l'organisation du service (signalisation, rédaction des documents) soit aménagée dans ce sens. L'engagement de l'article 10.3 implique par ailleurs que des mesures soient prises pour:

- le recrutement ou la formation d'agents bilingues;
- la mise au point d'une partie de la signalisation ou de la documentation en langue régionale ou minoritaire;
- une information adéquate (affichage par exemple) sur le fait que la langue régionale ou minoritaire peut être utilisée.

Comme les prestations des services publics en cause s'adressent également aux locuteurs d'autres langues, il sera le plus souvent nécessaire de prévoir une organisation plurilingue du service, ce qui peut, selon le cas, être plus ou moins compliqué.

Le comité d'experts est conscient de ce que ces conditions ne sont pas toujours faciles à réunir. L'engagement de l'Etat peut être regardé comme tenu si des efforts sérieux sont faits en vue d'améliorer la situation, et ce même si la prise en compte de la langue régionale ou minoritaire n'est pas réalisée dans toutes les situations.

Section 5. Article 10.4 – Mesures d'accompagnement et de mise en œuvre destinées à permettre l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans le cadre des autorités administratives et des services publics

«4. Aux fins de la mise en œuvre des dispositions des paragraphes 1, 2 et 3 qu'elles ont acceptées, les Parties s'engagent à prendre une ou plusieurs des mesures suivantes :

- a. la traduction ou l'interprétation éventuellement requises ;*
- b. le recrutement et, le cas échéant, la formation des fonctionnaires et autres agents publics en nombre suffisant ;*
- c. la satisfaction, dans la mesure du possible, des demandes des agents publics connaissant une langue régionale ou minoritaire d'être affectés dans le territoire sur lequel cette langue est pratiquée.»*

L'article 10.4 illustre remarquablement la démarche de la partie III qui consiste à expliciter les conditions d'une politique de promotion des langues régionales ou minoritaires et à formaliser les engagements des Etats Parties à cet égard. Il est certain que si les Etats prennent des engagements importants au titre des articles 10.1 à 10.3, ils doivent adopter les mesures d'accompagnement qui s'en déduisent de manière nécessaire en matière de traduction, d'interprétation ou de compétence linguistique des agents publics, même s'ils ne prennent pas d'engagement au titre du paragraphe 4. Le fait de souscrire formellement aux engagements de ce paragraphe a pour objet d'explicitier ces implications et de donner un caractère précis aux obligations auxquelles les adhérents souscrivent à ce titre dans le cadre de la charte, donc en tant qu'obligation de caractère international.

Du point de vue technique, les engagements spécifiés à l'article 10.4 se présentent comme un accessoire des engagements pris dans le cadre des articles 10.1 à 10.3 : l'Etat adhérent ne s'engage formellement à prendre l'une des mesures prévues à ce paragraphe qu'«aux fins» de la mise en œuvre des dispositions qu'il a acceptées dans le cadre des articles 10.1 à 10.3. L'étendue des mesures à prendre en matière de traduction, d'interprétation et de compétence linguistique des agents publics doit donc s'apprécier en fonction des engagements pris en matière d'utilisation des langues régionales ou minoritaires par les autorités administratives et les services publics.

L'article 10.4 distingue trois types d'engagements distincts et donc susceptibles d'être souscrits cumulativement.

A. Article 10.4.a – Traductions et interprétation

Ce sont les traductions et interprétations «requisées», pour autant qu'ils ont été souscrits, par les points 10.1.a.iii à 10.1.a.v, 10.1.b et c, 10.2.b à g, 10.3.b et c. Pour que les travaux de traduction et d'interprétation nécessaires soient possibles, il faut prévoir :

- un financement ; les sources de ce financement et les modalités de répartition des charges correspondantes entre autorités administrative relèvent de la responsabilité de chaque Etat Partie³⁵²;
- un personnel compétent (employé directement par les autorités publiques ou recruté à la tâche) ; la disposition d'un tel personnel peut elle-même nécessiter le développement de filières professionnelles nouvelles. Le comité d'experts a eu l'occasion de relever dans plusieurs Etats le manque d'interprètes compétents³⁵³. A défaut d'avoir fait l'objet régulièrement de travaux de traduction ou d'interprétation dans le domaine de l'activité administrative, un certain nombre de langues régionales ou minoritaires ne disposent pas de personnel de traduction et d'interprétation ; ce personnel devra donc être développé, ce qui aura des effets positifs sur la valorisation des langues régionales ou minoritaires en cause³⁵⁴;
- des équipements (cabines d'interprétation, etc.) ; il s'agit du même type de matériel que celui utilisé pour les interprétations relatives aux langues officielles.

Cet engagement peut être assez lourd. Pour ce motif, la traduction et l'interprétation se présentent comme moins appropriés que le développement de compétences plurilingues au sein du personnel des autorités administratives et des services publics. Le travail de traduction peut cependant avoir aussi des retombées indirectes positives au profit des langues régionales ou minoritaires dans la mesure où il conduit au développement de la terminologie et d'expressions officielles ou standard dans ces langues propres à l'activité administrative.

B. Article 10.4.b – Recrutement et formation d'agents publics compétents en langues régionales ou minoritaires

Pour limiter le nombre de traductions à réaliser par un personnel spécialisé, il est souhaitable de développer les compétences des agents publics en langues régionales ou minoritaires. Comme ces agents doivent également maîtriser la langue officielle (sauf rares exceptions), il s'agit donc de développer les compétences bilingues des agents publics.

Cela pourra se faire par la valorisation des compétences déjà détenues par les agents ou par des actions de formation spécifiques. Dans les deux cas, cet effort entraînera un effet de valorisation des langues régionales ou minoritaires et un débouché pour les formateurs dans ces langues. Cette observation permet de souligner que les différentes actions de promotion des langues régionales ou minoritaires se complètent les unes les autres.

La décision de recruter et de former des agents publics bilingues soulève elle-même diverses questions :

- le recrutement d'agents publics maîtrisant la langue régionale ou minoritaire implique de faire de cette compétence un critère de recrutement. Bien que cette mesure soit à la fois naturelle et incontournable, elle peut susciter des

- réactions d'hostilité de la part de candidats aux emplois publics concernés qui ne disposent pas de telles compétences linguistiques. On sait que, dans certains pays, une telle prise en compte de la compétence en langue régionale ou minoritaire des candidats à des postes d'emplois publics est présentée comme une mesure de ségrégation à l'encontre de candidats qui ne sont pas locuteurs de ces langues. Une telle argumentation doit être repoussée : le critère de la compétence en langue régionale ou minoritaire est aussi légitime que le critère de la compétence en langue officielle dès lors que de telles compétences linguistiques sont utiles, voire nécessaires, pour l'exercice des attributions confiées aux agents en question³⁵⁵. Seulement, dans ce cas, il ne suffit pas de prévoir l'obligation dans les textes d'une compétence linguistique déterminée de certains agents publics ; encore faut-il qu'elle soit appliquée et contrôlée³⁵⁶ ;
- la formation des agents publics. Pour développer une politique de formation des agents publics en langue régionale ou minoritaire, il faut disposer de formateurs, définir les cadres d'intervention de ces formations (lieu, moment, etc.) et prévoir des mesures d'incitation des agents à recourir à ces actions de formation. Ces incitations peuvent résulter du fait que la formation aura lieu durant le temps de travail, ouvrir un droit à un avantage financier³⁵⁷ ou donner la possibilité d'accéder à certains postes³⁵⁸.

C. Article 10.4.c – Affectation des agents connaissant une langue régionale ou minoritaire dans le territoire où cette langue est pratiquée

Dans la mesure où, le plus souvent, on constate un manque d'agents publics maîtrisant les langues régionales ou minoritaires, c'est une mesure de bon sens que d'affecter des agents qui disposent de cette compétence dans les zones où ils peuvent l'utiliser. Cependant, dans un certain nombre d'Etats, la gestion centralisée des ressources humaines de l'administration publique (principalement de l'administration de l'Etat) peut conduire à éloigner de leur région d'origine les locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire. Cela peut aussi tenir à une volonté de réaliser un brassage du personnel administratif de façon à diversifier les expériences et de garantir sa neutralité. Il n'est bien sûr pas demandé aux Etats de renoncer aux avantages liés à une stratégie de mobilité du personnel. Il est seulement demandé de moduler celle-ci et de la combiner avec une stratégie d'optimisation des ressources en locuteurs de langues régionales ou minoritaires. L'article 10.3.c ne demande donc pas une affectation systématique des agents publics locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire dans leur région d'origine. Cette affectation n'est à envisager, ainsi que le précise la charte, que :

- sur la demande des intéressés ;
- «dans la mesure du possible», c'est-à-dire pour autant que cela ne contrevenne pas à d'autres critères de choix prioritaires.

D'autres conditions ne sont pas spécifiées mais sont implicites :

- il faut que le poste à pourvoir dans le territoire de pratique d'une langue régionale ou minoritaire corresponde aux qualifications de l'agent (l'affectation ne

devrait en tout état de cause pas être refusée si l'agent maîtrisant la langue régionale ou minoritaire présente un niveau de qualification générale équivalant à celui des autres candidats n'ayant pas une telle compétence linguistique);

- le poste à pourvoir doit donner lieu à l'utilisation des compétences linguistiques en langue régionale ou minoritaire.

Section 6. Article 10.5 – Emploi de noms patronymiques dans les langues régionales ou minoritaires

«5. Les Parties s'engagent à permettre, à la demande des intéressés, l'emploi ou l'adoption de patronymes dans les langues régionales ou minoritaires.»

Cet engagement ne concerne que partiellement l'organisation des autorités administratives et services publics. Il touche cette question en tant qu'il implique que, dans leur fonctionnement, les autorités administratives permettent l'usage de patronymes en langue régionale ou minoritaire. De façon plus large, cette disposition concerne la législation relative aux patronymes. Elle prévoit que l'Etat adhérent s'engage à permettre l'emploi ou l'adoption de patronymes dans les langues régionales ou minoritaires. Cela implique que la législation de l'Etat adhérent :

- ne comporte aucune disposition faisant obstacle à l'adoption de tels patronymes ; ces obstacles peuvent être directs ou indirects³⁵⁹;
- comporte des dispositions permettant le rétablissement de noms patronymiques déformés ou qui ont été traduits en langue officielle contre la volonté de leurs titulaires ;
- rend possible la modification de patronymes dans les langues régionales ou minoritaires ; dans ce dernier cas, il s'agit de changer de nom en vue d'adopter un nom en langue régionale ou minoritaire ; une telle possibilité est comprise de manière large par le comité d'experts³⁶⁰. Elle concerne aussi bien la vie publique que privée. Toutefois, compte tenu des intérêts généraux qui s'attachent à la stabilité des patronymes, on peut considérer qu'il est légitime que de tels changements de nom soient soumis à des conditions objectives.

Il ne suffit pas que la législation nationale permette l'adoption, la correction ou la modification des patronymes dans le sens indiqué ci-dessus. Il faut aussi que ce droit puisse être exercé effectivement sans difficultés excessives. A cette fin, les Etats Parties doivent adresser des instructions appropriées à leurs services d'état civil afin qu'ils appliquent ces dispositions de manière correcte et sans réticence³⁶¹.

Article 11 – Médias

Section 1. Observations introductives

L'article 11 aborde la question des langues régionales ou minoritaires à la télévision, à la radio et dans la presse (au sens de journaux imprimés)³⁶².

L'importance de cette question pour l'avenir des langues régionales ou minoritaires n'est pas à démontrer. La présence effective d'une langue régionale dans un vecteur de transmission aussi important que la télévision est souvent déterminant pour sa survie³⁶³. Sur le plan linguistique, du moins, l'influence des médias est aujourd'hui probablement aussi forte, sinon davantage, que l'école ou la famille³⁶⁴.

Toutefois, la faiblesse des langues régionales ou minoritaires leur rend difficile l'accès aux médias les plus prégnants. Les difficultés peuvent être juridiques³⁶⁵, économiques³⁶⁶, culturelles et de compétences linguistiques³⁶⁷.

Un Etat qui a le souci de développer une politique cohérente et active de soutien des langues régionales ou minoritaires ne peut, en tout cas, se désintéresser de cet aspect, d'autant qu'assez fréquemment des mesures existent en vue de sauvegarder au sein des médias la place de la (ou des) langue(s) officielle(s)³⁶⁸.

Par ailleurs, la question de l'accès aux médias des langues régionales ou minoritaires ne peut être abordée que du seul point de vue du droit formel d'accès aux médias et de la suppression de discriminations juridiques. Il existait certes dans la passé des réglementations interdisant ou limitant de manière spécifique l'accès des langues régionales ou minoritaires aux médias ou à la presse. Mais ces réglementations ont dans la plupart des cas disparu et ne représentent plus une source significative de difficulté d'accès des langues régionales ou minoritaires aux médias. La charte n'en parle pas dans l'article 11, cette question étant abordée dans le cadre de l'article 7.2.

Dès lors, le seul fait de ne pas entraver par des mesures actives l'utilisation dans les médias des langues régionales ou minoritaires ou de ne pas discriminer de manière directe les locuteurs de ces langues dans les médias n'est pas suffisant³⁶⁹. C'est pourquoi les seules protections résultant des libertés d'expression ou de communication telles que consacrées par les grandes conventions internationales³⁷⁰ ou par le droit national sont d'un apport assez limité pour garantir un accès «équitable» des langues régionales ou minoritaires aux médias. Il est nécessaire que des mesures spéciales soient adoptées pour faciliter et favoriser l'usage des langues régionales ou minoritaires dans les médias³⁷¹.

La place réduite des langues régionales ou minoritaires dans les médias peut tenir à plusieurs éléments :

- la faiblesse dans laquelle se trouvent certaines de ces langues (faible nombre de locuteurs, faible attractivité, faible nombre de professionnels des médias locuteurs des langues régionales ou minoritaires, image peu attractive,

l'usage des langues régionales et minoritaires étant associé trop étroitement avec un contenu «folklorique», faibles moyens économiques, etc.;

- l'attractivité réduite, notamment auprès des jeunes générations des médias utilisant les langues régionales ou minoritaires;
- la monopolisation de fait ou de droit des ressources publiques en matière de médias (chaînes publiques, redevances radio/télévision, subventions, fréquences intéressantes) au profit des médias en langue officielle.

Depuis la rédaction de la charte, le contexte technologique de la production et de la diffusion des médias s'est considérablement transformé : développement de la télévision par câble, invention de la télévision par satellites et de la télévision numérique, avènement d'Internet, mais aussi multiplication des programmes dans le cadre d'une très grande diversification des organes de diffusion. Ces transformations n'ont pas remis en cause l'adéquation des dispositions de la charte qui avait déjà pris en compte la diversité des formes d'organisation du paysage audiovisuel.

Pour une part de plus en plus importante, les médias relèvent dans les Etats européens de l'initiative privée. De plus, une partie des structures publiques qui existaient en matière de radio et de télévision a été privatisée. Mais les Etats ne sont pas pour autant dépourvus de moyens d'action en matière de médias. Dans la plupart des cas, ils conservent une influence considérable sur la scène audiovisuelle : une partie de celle-ci reste sous le statut de services publics et fait donc l'objet d'un contrôle très direct des pouvoirs publics, mais le secteur privé n'échappe pas à l'influence de ces derniers, qui peut s'exprimer par la politique d'attribution des licences, par la fixation de cahiers des charges, par le contrôle d'organismes de régulation, par l'attribution de moyens financiers, etc. Les autorités publiques peuvent utiliser cette influence pour apporter une aide aux langues régionales ou minoritaires.

Cette aide peut être directe et se montrer extrêmement efficace dans le secteur audiovisuel public. Un certain nombre d'Etats consacrent une partie des ressources publiques disponibles pour l'audiovisuel public aux langues régionales ou minoritaires et contribuent ainsi à une véritable renaissance de ces langues. L'aide est plus indirecte en ce qui concerne le secteur privé mais n'en est pas moins susceptible d'avoir des effets très positifs pour les langues régionales ou minoritaires.

La charte envisage ces différents aspects sous trois paragraphes :

- les actions publiques en faveur de la présence des langues régionales ou minoritaires dans les médias;
- la prévention des mesures restrictives en matière d'accès aux médias étrangers dans une langue identique ou proche d'une langue régionale ou minoritaire;
- la prise en considération des intérêts des locuteurs des langues régionales ou minoritaires dans le cadre des institutions de régulation des médias.

Section 2. Actions publiques en faveur de la présence des langues régionales ou minoritaires dans les médias, proposées par l'article 11.1

Ce paragraphe comporte sept alinéas subdivisés en treize catégories d'engagements qui sont selon le cas cumulatifs ou alternatifs. Ces différents engagements sont subordonnés à un certain nombre de réserves ou conditions.

A. Les conditions à l'application des engagements relatifs à l'action publique en matière de médias

«1. Les Parties s'engagent, pour les locuteurs des langues régionales ou minoritaires, sur les territoires où ces langues sont pratiquées, selon la situation de chaque langue, dans la mesure où les autorités publiques ont, de façon directe ou indirecte, une compétence, des pouvoirs ou un rôle dans ce domaine, en respectant les principes d'indépendance et d'autonomie des médias:»

Quatre conditions ou réserves sont spécifiées dans l'alinéa introductif au paragraphe 11.1 :

- application de ces dispositions dans les territoires où des langues régionales ou minoritaires sont pratiquées. Cette condition est comparable à celle figurant dans d'autres articles de la partie III. On peut à cet égard renvoyer aux observations déjà faites sous l'article 1.b et dans l'introduction aux parties II et III³⁷². Elle ne présente pas de grandes particularités dans le cadre de l'article 11.1. Toutefois, avec le progrès des technologies, la référence à un territoire perd de sa pertinence pour certains médias. Comme le relève le rapport explicatif³⁷³, les mesures prises en ce qui concerne un territoire déterminé peuvent s'étendre au-delà de ce territoire ; inversement, il n'est pas nécessaire que les mesures soient prises à l'intérieur du territoire concerné, pour autant que ceux qui y vivent en bénéficient. Le concept de territoire reste déterminant pour des chaînes de radio locales, pour des réseaux locaux de télévision (par câble notamment) et pour des journaux locaux. En revanche, la référence à un territoire perd de sa signification en cas de diffusion par satellite ou par Internet ;
- situation de chaque langue. Cette notion est la même que celle figurant à l'article 8.1, 9.1 et 10.1. On peut se référer aux observations figurant dans l'introduction aux parties II et III³⁷⁴ ;
- compétence des autorités publiques. Les engagements des autorités publiques s'exercent dans le cadre des compétences, des pouvoirs ou du rôle dont les autorités publiques disposent de façon directe ou indirecte dans le domaine des médias. Dans tous les pays, les autorités publiques ont un rôle significatif dans la régulation des médias. Cette réserve ne peut donc justifier un refus de la part d'un Etat d'agir dans le domaine des médias en faveur des langues régionales ou minoritaires. En revanche, cette réserve signifie que les Etats adhérents ne s'engagent pas à modifier le cadre légal et institutionnel existant en vue d'intervenir dans les médias au profit des langues régionales ou minoritaires. Leur action en faveur de ces langues peut, en application de cette

disposition de la charte, se circonscrire aux compétences, aux pouvoirs et au rôle que leur donne les dispositions légales existantes. Par exemple, si dans un Etat aucune ressource publique n'est versée à une chaîne de télévision, l'Etat adhérent n'est pas tenu de créer de manière spécifique des ressources publiques à verser aux chaînes de télévision dans le cadre d'action de promotion des langues régionales ou minoritaires. Néanmoins, si de telles ressources publiques existent, elles doivent aussi bénéficier, dans des conditions appropriées, aux émissions en langue régionale ;

- respect des principes d'indépendance et d'autonomie des médias. Le principe est reconnu dans la plupart des pays européens et la charte ne demande pas que soient entreprises des actions qui y porteraient atteinte. En effet, dans aucun Etat, le fait de promouvoir des valeurs d'intérêt collectif à travers les médias n'est considéré comme une ingérence dans l'indépendance de ces médias. Or la promotion du patrimoine culturel que représentent les langues régionales ou minoritaires fait partie de ces valeurs collectives. Il reste que la manière dont la promotion de ces langues est réalisée ne doit pas être partisane. Tel est le sens de cette réserve. D'ailleurs, les engagements prévus ne sont pas coercitifs mais visent seulement à encourager et à faciliter des mesures en faveur des langues régionales ou minoritaires.

B. Mesures proposées pour la prise en compte des langues régionales et minoritaires

Ces mesures concernent :

- la radio et la télévision ;
- les œuvres audio et audiovisuelles ;
- la presse ;
- les aides financières de la formation professionnelle.

1. Articles 11.1.a à c – Les langues régionales et minoritaires dans la radio et la télévision

La charte distingue deux types de situations :

- la «radio et la télévision ont une mission de service public». Il faut comprendre que la charte désigne ainsi les secteurs de la radio et de la télévision organisés en service public (article 11.1.a) ;
- les autres secteurs de radio et télévision, c'est-à-dire ne relevant pas du cadre particulier du service public (article 11.1.b et 11.1.c).

Dans la pratique, ces deux types de situations se retrouvent dans la plupart des Etats. On peut cependant concevoir que dans certains Etats on ne rencontre qu'une seule de ces formes d'organisation.

a. Article 11.1.a – *Les engagements relatifs au secteur de la radio et la télévision constituant une mission de service public*

«a. dans la mesure où la radio et la télévision ont une mission de service public :

i. à assurer la création d'au moins une station de radio et une chaîne de télévision dans les langues régionales ou minoritaires ; ou

ii. à encourager et/ou à faciliter la création d'au moins une station de radio et une chaîne de télévision dans les langues régionales ou minoritaires ; ou

iii. à prendre les dispositions appropriées pour que les diffuseurs programment des émissions dans les langues régionales ou minoritaires ;»

Notion de mission de service public

Cette notion a déjà été examinée précédemment³⁷⁵. Empruntée initialement à la tradition juridique française, elle est désormais reçue de manière internationale³⁷⁶, elle répond à une situation où la radio et la télévision correspondent au moins pour partie à une activité d'intérêt général et font à ce titre l'objet d'une réglementation publique qui concerne les organismes de radio et de télévision, l'attribution des moyens de diffusion (fréquences, etc.), le contenu des programmes, les sources et financement (redevances, publicité, etc.) ou une partie de ces éléments³⁷⁷. Une mission de service public implique la fourniture d'une gamme très large de programmes incluant la prise en compte des goûts et des intérêts de l'ensemble de la population, et donc aussi des langues régionales ou minoritaires³⁷⁸.

Selon les traditions nationales, cette préoccupation de donner à la radio et/ou à la télévision une mission de service public se traduit par la constitution de chaînes publiques ou soumises à un cahier des charges public. Mais la notion de service public radiotélévisuel ne se confond pas avec celle de secteur public radiotélévisuel : des organismes placés sous le droit privé peuvent faire partie du service public³⁷⁹. Ce secteur de service public peut coexister avec un secteur dit «privé» faisant l'objet d'une réglementation réduite.

En conséquence, aux fins d'application de la charte, la mission de service public de la radio et de la télévision signifie que les pouvoirs publics disposent d'une capacité importante d'intervention sur ce secteur soit par un contrôle direct de structures publiques de diffusion, soit par la possibilité d'influencer les programmes, soit par le contrôle des sources de financement (ou d'une partie d'entre elles). Cette situation correspond à celle d'un grand nombre d'Etats européens.

La charte demande aux Etats d'utiliser les instruments d'actions à leur disposition, conformément aux compétences et au rôle qui leur sont dévolus dans ce domaine, pour assurer, conformément aux principes du service public, une place aux langues régionales ou minoritaires dans ce secteur de la radio et de la télévision.

Formes d'intervention proposées par la charte

Celle-ci distingue à cet effet trois formes d'interventions alternatives :

- *article 11.1.a.i* : la création par les pouvoirs publics d'au moins une station de radio et une chaîne de télévision dans la langue régionale ou minoritaire. Ce qui est envisagé ici, ce sont des organismes comparables à ceux qui existent en langue officielle; la prise en charge par les pouvoirs publics est directe puisque l'engagement consiste «à assurer» la création de tels organismes. L'expression «dans les langues régionales ou minoritaires» signifie que la totalité ou du moins une proportion majoritaire des émissions a lieu dans la langue régionale ou minoritaire. Il s'agit d'un engagement fort, adapté à un soutien actif de la langue régionale ou minoritaire concernée. Il est mis en œuvre de manière exemplaire, notamment pour le gallois par les autorités britanniques³⁸⁰ et pour l'italien par les autorités suisses³⁸¹;
- *article 11.1.a.ii* : L'aide des pouvoirs publics à la création d'au moins une station de radio et une chaîne de télévision dans la langue régionale ou minoritaire; les organismes de gestion des chaînes radio ou télévision envisagés relèvent, comme dans le cas précédent, d'une mission de service public. Cela n'exclut pas nécessairement, selon le régime applicable dans chaque Etat, qu'ils peuvent être privés ou parapublics, mais ils doivent en tout cas bénéficier d'une aide publique. «L'encouragement» ou la «facilitation» mentionnée par l'article 11.1.a.ii ne saurait être seulement moral; elle doit être effective. L'engagement des autorités publiques est cependant moins direct que dans l'option précédente. Toutefois, l'objectif recherché reste le même : des organismes diffusant entièrement ou principalement dans la langue régionale ou minoritaire³⁸²;
- *article 11.1.a.iii* : l'intervention en vue de la programmation d'émissions en langues régionales ou minoritaires. Dans cette hypothèse, on n'envisage plus une chaîne de télévision ou une station de radio dévolue entièrement ou principalement à une langue régionale ou minoritaire, mais seulement des émissions en langue régionale ou minoritaire diffusées dans le cadre des chaînes de télévision ou des programmes de radio à vocation «générale» de caractère public ou privé. Les Etats adhérents s'engagent à en garantir l'existence puisqu'ils acceptent de «prendre les dispositions appropriées» pour que de telles émissions soient effectivement diffusées. Le seul fait de fournir des garanties légales ne suffit pas; il faut des mesures effectives de soutien³⁸³. Le comité d'experts relève avec raison que pour justifier qu'ils satisfont à leurs engagements, les Etats Parties doivent préciser les moyens mis en œuvre et se fixer des objectifs précis³⁸⁴. L'importance quantitative de ces émissions n'est pas précisée, mais celles-ci ne sauraient être quantitativement négligeables ou seulement occasionnelles. On connaît des situations où les émissions en langue régionale ou minoritaire se limitent à quelques minutes par jour. Des mesures aussi restreintes ne sont pas de nature à être véritablement utiles pour

la préservation de ces langues et ne correspondent pas aux objectifs de la charte³⁸⁵.

b. Articles 11.1.b et 11.1.c – Les engagements relatifs aux secteurs de la radio et la télévision ne constituant pas une mission de service public

«b. i. à encourager et/ou à faciliter la création d'au moins une station de radio dans les langues régionales ou minoritaires; ou

ii. à encourager et/ou à faciliter l'émission de programmes de radio dans les langues régionales ou minoritaires, de façon régulière;

c. i. à encourager et/ou à faciliter la création d'au moins une chaîne de télévision dans les langues régionales ou minoritaires; ou

ii. à encourager et/ou à faciliter la diffusion de programmes de télévision dans les langues régionales ou minoritaires, de façon régulière;»

Dans ces cas, l'intervention des pouvoirs publics dans le secteur des médias de radio et de télévision est plus indirecte et plus limitée. Dès lors qu'il ne s'agit plus de mission de service public, les organismes visés sont des organismes privés. Ainsi, l'action des Etats adhérents en faveur des langues régionales ou minoritaires est limitée à des mesures d'encouragement et de facilitation.

La charte distingue les engagements suivants :

- *article 11.1.b.i*: les mesures d'aide en vue de la création d'au moins une station de radio dans la langue régionale ou minoritaire;
- *article 11.1.c.i*: les mesures d'aide en vue de la création d'au moins une chaîne de télévision dans la langue régionale ou minoritaire;
- *article 11.1.b.ii*: l'aide à la diffusion de manière régulière de programmes de radio dans la langue régionale ou minoritaire;
- *article 11.1.c.ii*: l'aide à la diffusion de manière régulière de programmes de télévision dans la langue régionale ou minoritaire.

Pour décrire cette aide, la charte utilise les termes «encourager et/ou faciliter». Ces mesures d'encouragement ou de facilitation peuvent être financières, réglementaires, techniques ou autres. La charte ne fixe pas d'exigences précises, mais l'engagement doit être réel pour correspondre à un vrai effort et à une aide effective. De simples mesures symboliques et formelles ne seraient pas conformes à l'esprit de ce type d'engagement.

Ces dispositions mettent à la charge des Etats Parties une «obligation de moyen»; ce qui est demandé aux autorités publiques, ce n'est pas de réaliser ou de garantir l'existence régulière d'émissions en langue régionale, mais d'entreprendre une action en vue de la réalisation de telles émissions par les gestionnaires de stations de radio ou de chaînes de télévision.

Une des modalités de l'aide peut consister à faire figurer l'utilisation des langues régionales parmi les critères d'attribution des fréquences³⁸⁶.

Cette disposition insiste par ailleurs sur la régularité des programmes de radio en langue régionale. Le terme de régularité doit être compris ici comme visant des émissions véritablement intégrées dans la grille d'émission, c'est-à-dire comme n'ayant pas un caractère marginal et occasionnel.

Si le nombre d'émissions réalisées en langue régionale est satisfaisant, les autorités publiques peuvent se satisfaire de mesures modestes d'encouragement. Si en revanche ces émissions apparaissent comme très rares ou du moins insuffisantes, il appartiendra à l'Etat de démontrer que cette situation perdure malgré des efforts réels d'encouragements et de facilitation. Le comité d'experts a développé la pratique consistant à demander aux Etats de préciser concrètement de quelles manières les mesures d'encouragement ou de facilitation ont été réalisées. Les Etats doivent justifier de résultats concrets³⁸⁷. A défaut de précisions suffisantes, le comité constate qu'il n'est pas en mesure de conclure que l'engagement est respecté. S'il peut se montrer compréhensif pour des situations encore insuffisantes dans la mesure ou des efforts sont entrepris et des améliorations attendues, le comité se montre sévère lorsqu'une situation déjà peu favorable se dégrade.

Parmi les différentes difficultés relevées par le comité d'experts, on peut évoquer le fait que les émissions en langue régionale ou minoritaire sont parfois diffusées sur des fréquences difficiles à capter ou à des heures d'écoute inadéquates³⁸⁸. Le manque de jeunes journalistes capables de bien parler la langue régionale ou minoritaire constitue une source de difficultés récurrentes rencontrées par les stations de radios³⁸⁹. Un autre problème est lié au manque de contrôle sur l'exécution par les stations de radio et les chaînes de télévision privées des obligations mises à leur charge de diffuser des émissions en langue régionale ou minoritaire³⁹⁰.

2. Article 11.1.d – Production et diffusion d'œuvres audio et audiovisuelles dans les langues régionales ou minoritaires

«d. à encourager et/ou à faciliter la production et la diffusion d'œuvres audio et audiovisuelles dans les langues régionales ou minoritaires ;»

Pour réaliser des émissions de radio et de télévision, il faut que celles-ci soient produites. En dehors de la radio et de la télévision, la diffusion des langues régionales ou minoritaires peut se faire sous la forme de cassettes audio ou vidéo, ou de technologies similaires. On peut aussi évoquer la diffusion d'informations par la voie d'Internet.

Cette activité peut être organisée en étroite relation avec celle de collectages et de diffusions d'œuvres en langue régionale ou minoritaire mentionnée à l'article 12.1.g.

La production d'œuvres en langues régionales ou minoritaires est un aspect essentiel pour la promotion de ces langues, car sans production littéraire et artistique, une langue n'a plus de ressort. Cette production correspond aussi à une activité de haut niveau qui offre des débouchés intéressants pour les locuteurs de langues

régionales ou minoritaires et qui peut ainsi renforcer l'activité de ces langues. De plus en plus, ce ne sont plus les organismes de radio et de télévision qui produisent eux-mêmes des œuvres audio ou audiovisuelles, mais des entreprises spécialisées qui sont souvent font défaut pour les langues régionales ou minoritaires dont il faut faciliter la création et le développement par une aide publique compte tenu du marché très étroit sur lequel interviennent de telles entreprises.

Les autorités publiques seront rarement directement appelées à gérer une telle activité mais peuvent y apporter une aide :

- par la mise à disposition de fonds stockés dans des structures d'archives publiques (tels que les instituts nationaux ou régionaux de conservation d'archives audio ou audiovisuelles ;
- par une aide financière directe ou indirecte (acquisition de productions audio ou audiovisuelles en vue de leur utilisation dans des structures publiques (écoles, vidéothèques, institutions culturelles, télévisions publiques , etc.) ;
- par un appui technique ;
- par la mise au point d'un cadre approprié au plan de la législation sur les droits d'auteurs (notamment en ce qui concerne l'utilisation d'archives publiques).

Dans de nombreuses régions, il existe des archives de productions en langue régionale ou minoritaire qui pourraient être mieux valorisées et faire l'objet d'une diffusion sous forme de support audio ou audiovisuels. Il s'agit fondamentalement d'initiatives devant être réalisées dans un cadre privé, mais l'aide des pouvoirs publics est souvent indispensable.

Le comité d'experts a eu l'occasion de souligner que cet engagement impose de la part des Etats qui l'ont accepté l'adoption active de mesures³⁹¹. Il ne suffit pas de faire bénéficier les œuvres audio ou audiovisuelles en langues régionales ou minoritaires des mêmes avantages que ceux qui sont attribués à toute production de cet ordre. Le principe de non-discrimination l'impose déjà à lui seul. Cet engagement impose d'aller plus loin en attribuant une aide spécifique aux productions dans ces langues³⁹².

3. Article 11.1.e – Actions en faveur des langues régionales ou minoritaires dans le domaine de la presse (écrite)

«e. i. à encourager et/ou à faciliter la création et/ou le maintien d'au moins un organe de presse dans les langues régionales ou minoritaires ; ou

ii. à encourager et/ou à faciliter la publication d'articles de presse dans les langues régionales ou minoritaires, de façon régulière ;»

Dans les pays européens, la presse est une activité essentiellement privée, mais bénéficiant de diverses formes d'aides publiques directes ou indirectes, et faisant l'objet d'une certaine régulation publique.

La première et la plus élémentaire des mesures en matière de promotion des langues régionales ou minoritaires dans le domaine de la presse écrite consiste à

attribuer les mêmes aides qu'aux organes de presse écrite dans la langue officielle, donc à ne pas discriminer les langues régionales ou minoritaires (voir articles 7.2 et 11.1.f.i).

En dehors de cet aspect, la charte prévoit deux mesures alternatives en matière de presse :

- *article 11.1.e.i* : l'aide à la création ou au maintien d'au moins un organe de presse dans la langue régionale ou minoritaire (donc un organe de presse rédigé entièrement ou principalement dans cette langue ou encore spécialement consacré à cette langue) ;
- *article 11.1.e.ii* : l'aide à la publication d'articles de presse de façon régulière dans la langue régionale ou minoritaire (dans des organes de presse non rédigés principalement dans cette langue ni spécifiquement consacrés à celle-ci).

A cet égard, la charte prévoit des mesures d'encouragement et de facilitation. Celles-ci peuvent prendre l'une des formes prévues aux articles 11.1.f (aides financières) ou 11.1.g (actions de formation). D'autres aides peuvent être développées (aides à la diffusion des organes de presse, aides techniques, facilités fiscales, souscriptions d'abonnements en nombre, etc.).

4. Article 11.1.f – Aides financières aux médias en langue régionale ou minoritaire

- «f. i. à couvrir les coûts supplémentaires des médias employant les langues régionales ou minoritaires, lorsque la loi prévoit une assistance financière, en général, pour les médias ; ou*
- ii. à étendre les mesures existantes d'assistance financière aux productions audiovisuelles en langues régionales ou minoritaires ;»*

Lorsque l'action de l'Etat adhérent consiste à encourager et/ou à faciliter la création ou la diffusion de médias en langues régionales ou minoritaires, l'une des formes de cette aide réside dans le soutien financier direct ou indirect.

Cette forme de soutien est donc déjà implicitement incluse dans les alinéas précédents. Néanmoins, compte tenu de l'importance pratique de cette forme d'aide, la charte consacre deux alinéas spécifiques à l'aide financière pour mentionner deux formes d'action particulière. Il est clair cependant que ces deux alinéas ne couvrent pas toutes les actions financières qui peuvent se déployer dans la mise en œuvre de la charte. Ces alinéas n'ont donc pas de caractère limitatif et donnent seulement l'occasion aux Etats adhérents de préciser et de formaliser certains aspects de leurs engagements financiers en faveur des langues régionales ou minoritaires.

Les deux engagements sont présentés comme alternatifs, mais sont en réalité distincts et pourraient être souscrits cumulativement sans que l'un fasse double emploi avec l'autre. Logiquement, l'engagement ii paraît devoir être examiné avant l'engagement i car il présente un caractère plus élémentaire que le premier, en ce sens qu'il vise à faire bénéficier les langues régionales ou minoritaires des

aides de droit commun alors que l'autre engagement concerne l'adoption à leur profit d'aides spécifiques :

a. *Article 11.1.f.ii : l'extension des mesures d'aides financières existantes aux médias employant une langue régionale ou minoritaire.*

Cet engagement constitue en fait une concrétisation dans le domaine de l'aide aux médias des dispositions de l'article 7.2 : les mesures d'assistance financière prévues pour les médias en langue officielle doivent également être appliquées au bénéfice des médias en langues régionales ou minoritaires, dans les mêmes conditions et selon des modalités équivalentes.

Le respect d'un tel engagement implique que, non seulement il n'existe pas de mesures expresses d'exclusion des langues régionales ou minoritaires des aides financières pouvant bénéficier aux médias en langue officielle, mais aussi que soient éliminés l'exclusion de fait ou le moindre accès de fait des langues régionales de ces aides : l'extension des aides aux médias en langues régionales ou minoritaires ne pourra être regardée comme réalisée que si une proportion appropriée de ces aides bénéficie effectivement aux médias en langue régionale ou minoritaire. À défaut, le comité d'experts devra constater que l'engagement n'est tenu que d'un point de vue formel.

De façon plus générale, si certains médias en langue officielle bénéficient de ressources publiques (par exemple d'une redevance publique pour la radio et la télévision), le principe d'extension du bénéfice des aides financières aux médias de langues régionales ou minoritaires implique que ceux-ci bénéficient aussi, dans une proportion suffisante, de ces ressources publiques.

S'agissant de la définition de cette proportion, on ne saurait se référer exclusivement au seul critère quantitatif de la proportion de locuteurs dans la langue régionale ou minoritaire concernée. Cet élément peut être pris en compte mais doit être complété par les éléments qualitatifs.

b. *Article 11.1.f.i : la couverture des coûts supplémentaires des médias employant les langues régionales ou minoritaires.*

Cet alinéa part de l'hypothèse que dans certains cas les médias en langues régionales ou minoritaires connaissent un coût supplémentaire par rapport aux médias en langue officielle.

Tel n'est pas nécessairement le cas. Par exemple, un reportage en langue régionale ou minoritaire présente en principe le même coût qu'un reportage en langue officielle. Il peut cependant en être différemment si des travaux de traduction, d'interprétation ou de doublage ou de sous-titrage sont nécessaires (voir article 12.c). Le coût supplémentaire peut aussi résulter du fait que l'audience des médias en langue régionale ou minoritaire est généralement plus faible que celle des médias en langue largement répandue. Les recettes liées à la diffusion des médias en langue régionale ou minoritaire (ventes, publicité) seront donc plus réduites pour un coût constant. Par conséquent, les coûts par rapport aux recettes seront plus élevés.

Une action efficace d'aide aux médias en langues régionales ou minoritaires consiste à contribuer à la couverture de ces coûts supplémentaires. L'engagement prévu par la charte sous l'article 11.1.f.i ne lie cependant l'Etat adhérent que si une loi prévoit une assistance financière en général pour les médias. Dans ce cas, l'engagement de l'Etat porte sur l'inclusion dans cette loi de dispositions spécifiques pour les médias en langues régionales ou minoritaires pour couvrir, au moins partiellement, les coûts supplémentaires supportés par de tels médias.

5. Article 11.1.g – Formation des professionnels des médias en langue régionale ou minoritaire

«g. à soutenir la formation de journalistes et autres personnels pour les médias employant les langues régionales ou minoritaires.»

L'emploi des langues régionales ou minoritaires dans le domaine des médias (journalistes, présentateurs, acteurs, rédacteurs, etc.) suppose, outre la formation professionnelle spécifique aux professions concernées, une formation professionnelle particulière pour l'emploi de la langue régionale ou minoritaire à un bon niveau.

Une telle formation professionnelle particulière aux métiers des médias dans les langues régionales ou minoritaires n'existe que rarement. Il en résulte souvent un caractère «amateuriste» des réalisations médiatiques dans ces langues, ce qui peut contribuer à la dévalorisation de leur image dans le public. Il est donc essentiel que les médias en langues régionales ou minoritaires démontrent qu'il est possible de réaliser des prestations médiatiques de qualité également dans ces langues. Mais cela ne s'improvise pas. Il faut des structures et des cursus de formation appropriés.

Par l'acceptation de l'article 11.1.g, l'Etat adhérent s'engage à soutenir de telles actions de formation. Cela implique :

- de créer à cette fin un cadre légal et réglementaire approprié : définition des titres et diplômes, etc.;
- de contribuer à la création des structures nécessaires. Si des institutions publiques de formation aux métiers des médias (journalistes, etc.) existent en langue officielle, l'engagement implique d'intégrer dans ces institutions une formation en langue régionale ou minoritaire ou de créer à cette fin des structures équivalentes. Si les institutions de formation en question relèvent de l'initiative privée, l'engagement de l'Etat adhérent consiste à favoriser la création et à soutenir le fonctionnement de telles institutions en langue régionale ou minoritaire ;
- d'apporter une aide financière et technique. Celle-ci devrait être équivalente à celle apportée aux actions de formation similaire en langue officielle.

Section 3. Garantie de la réception d'émissions de radio et de télévision, et de la circulation des médias dans les langues régionales ou minoritaires dans un cadre transfrontalier prévue par l'article 11.2

«2. Les Parties s'engagent à garantir la liberté de réception directe des émissions de radio et de télévision des pays voisins dans une langue pratiquée sous une forme identique ou proche d'une langue régionale ou minoritaire, et à ne pas s'opposer à la retransmission d'émissions de radio et de télévision des pays voisins dans une telle langue. Elles s'engagent en outre à veiller à ce qu'aucune restriction à la liberté d'expression et à la libre circulation de l'information dans une langue pratiquée sous une forme identique ou proche d'une langue régionale ou minoritaire ne soit imposée à la presse écrite. L'exercice des libertés mentionnées ci-dessus, comportant des devoirs et des responsabilités, peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou 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, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles, ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.»

L'article 11.2 concerne la liberté d'accès aux médias étrangers utilisant une langue identique ou proche d'une langue régionale ou minoritaire.

A. Etendue des garanties figurant à l'article 11.2

Cette disposition comporte l'engagement des Etats adhérents à garantir :

- la liberté de réception et de retransmission des émissions de radio et de télévision dans une forme identique ou proche d'une langue régionale ou minoritaire ;
- la liberté de circulation de l'information écrite dans une langue identique ou proche d'une langue régionale ou minoritaire.

Dans de nombreux cas, les langues régionales ou minoritaires sont en parenté linguistique et culturelle avec des langues pratiquées dans d'autres Etats. L'accès aux médias utilisant ces langues peut donc être très favorable à l'animation des langues régionales ou minoritaires. Sans que cela soit expressément mentionné par l'article 11.1, la charte comprend l'accès aux médias dans les langues parentes pratiquées dans des Etats voisins comme un des volets d'une politique globale de promotion des langues régionales ou minoritaires. La collaboration avec les médias des Etats voisins peut constituer un aspect très avantageux pour élargir la disponibilité d'informations en langue régionale ou minoritaire ou dans une langue parente. Cet aspect est confirmé par l'article 14 qui est relatif à la coopération transfrontalière et qui comporte des préoccupations voisines à celles de l'article 11.2.

De son côté, le comité d'experts est également très attentif à cet aspect. Il le considère d'ailleurs comme une dimension normale de la prise en compte des langues régionales ou minoritaires dans les médias de radio et de télévision puisqu'il évoque ce sujet plutôt dans le cadre de l'article 11.1 que de l'article 11.2³⁹³.

Compte tenu de l'importance de cette question, la charte a estimé utile de garantir de manière spécifique l'accès par-dessus la frontière à de tels médias. A l'époque de la rédaction de la charte, des préoccupations existaient encore en ce qui concerne les restrictions établies à l'accès à des médias étrangers dans des langues identiques ou proches des langues régionales ou minoritaires. Cette situation a sensiblement évolué au point que la précaution prise par la charte pourrait paraître aujourd'hui superflue compte tenu des autres instruments internationaux qui garantissent la libre circulation des médias en Europe (Convention européenne des Droits de l'Homme, Convention européenne sur la télévision transfrontière³⁹⁴, etc.). Par ailleurs, la question de la communication transfrontière des médias de radio et de télévision a pris une dimension nouvelle avec l'évolution technologique (communication par câble, par satellite et par Internet). Il faut relever aussi qu'avec l'éclatement d'un certain nombre d'Etats d'Europe centrale, la question des médias transfrontières a pris une importance nouvelle puisque de nombreux groupes de populations sont désormais séparés par de nouvelles frontières. Cette évolution de l'environnement juridique, technologique et politique international, qui fait désormais de la libre circulation de l'information une règle générale, conduit à interpréter l'article 11.2 de manière à mettre en lumière sa spécificité.

A cet égard, il convient de souligner la force avec laquelle la garantie de liberté de l'accès aux médias dans des langues identiques ou proches d'une langue régionale est affirmée par l'article 11.2. Les Etats adhérents ne se bornent pas à renoncer à mettre des obstacles à l'accès à ces médias, ils «s'engagent à garantir la liberté de réception directe» des émissions de radio et de télévision et ils «s'engagent à veiller» à la liberté de circulation de l'information écrite. La charte invite donc les Etats à s'engager à des actions positives pour que cette liberté d'accès soit une réalité. On ne saurait considérer que cet engagement est respecté du seul fait qu'aucun obstacle juridique n'est érigé contre l'accès à ces médias, mais si, par ailleurs, aucun effort n'est fait pour lever des obstacles matériels ou techniques³⁹⁵.

Ainsi, la «garantie de la liberté de réception des émissions de radio et de télévision» implique que les Etats concernés prennent des arrangements frontaliers appropriés pour que cette réception puisse se faire normalement. Sans doute l'Etat adhérent ne s'engage-t-il pas, par cette disposition, à créer des infrastructures spéciales en vue d'étendre les possibilités de réception. De même ne s'engage-t-il pas à «garantir» la retransmission d'émissions de radio ou de télévision (sur ce point les Etats se bornent à «ne pas s'opposer» à de telles retransmissions). Mais du moins doivent-ils contribuer à optimiser

les possibilités existantes compte tenu des infrastructures et technologies disponibles.

Il importe de souligner que, pour le rayonnement et la vitalité d'une langue régionale ou minoritaire, ce n'est pas seulement la réception des émissions dans cette langue de l'étranger qui importe, mais aussi les bonnes possibilités de diffusion. En effet, lorsqu'il existe des chaînes locales de radio ou de télévision en langue régionale ou minoritaire, l'un des problèmes, notamment économique, de ce genre d'entreprises réside dans l'exiguïté du marché. La possibilité de diffuser des émissions vers des zones situées à l'étranger où la même langue est pratiquée élargit sensiblement les perspectives à la fois financières et culturelles pour les entreprises d'émission³⁹⁶. L'article 11.2 impose aux Etats de ne pas faire directement ou indirectement³⁹⁷ obstacle à de telles potentialités.

B. Limites des garanties figurant à l'article 11.2

L'article 11.2 comporte trois types de limitations :

- il ne concerne que les langues sous une forme «identique ou proche» d'une langue régionale ou minoritaire. L'identité ou la proximité peut être perçue de manière subjective et faire parfois l'objet d'appréciations divergentes. Toutefois, sur le plan linguistique, la signification des expressions utilisées par l'article 11.2 est relativement claire. Dans la plupart des cas, la parenté linguistique et culturelle entre des formes linguistiques n'est pas sérieusement discutée ;
- il ne concerne que les Etats «voisins». Ce sont les relations transfrontalières qui sont principalement concernées. Toutefois, la notion de «voisinage» n'implique pas nécessairement l'existence de frontières communes. Il peut exister une situation de voisinage si des Etats font partie d'un espace géographique commun ;
- l'article 11.2 formule une réserve liée aux nécessités de la sûreté publique, de l'ordre public, de la sécurité nationale et de l'intégrité territoriale, de la prévention du crime et du fondement de la justice, de la protection de la santé ou de la morale, du respect des droits d'autrui et des informations confidentielles. Des restrictions fondées sur de tels motifs ne sont justifiées aux termes de cet article que si elles constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique. De surcroît, les restrictions envisagées doivent être prévues par la loi. Cette formulation empruntée à la Convention européenne des Droits de l'Homme garantit le respect des principes de nécessité, d'adaptation et de proportionnalité. Il résulte de l'article 4 de la charte que cette réserve figurant à l'article 11.2 ne saurait servir de base légale à des restrictions plus importantes que celles permises par d'autres instruments internationaux de protection, et notamment par la Convention européenne des Droits de l'Homme et par la Convention européenne sur la télévision transfrontière³⁹⁸.

Section 4. Représentation des intérêts des locuteurs de langues régionales ou minoritaires dans les institutions officielles de garantie de la liberté et de la pluralité des médias telle que prévue à l'article 11.3

«3. Les Parties s'engagent à veiller à ce que les intérêts des locuteurs de langues régionales ou minoritaires soient représentés ou pris en considération dans le cadre des structures éventuellement créées conformément à la loi, ayant pour tâche de garantir la liberté et la pluralité des médias.»

Dans de nombreux Etats européens, des structures ont été créées en vue de garantir la liberté et la pluralité des médias. Ces structures concernent assez rarement l'ensemble du secteur des médias et sont le plus souvent spécialisées par type de médias (presse, radio, télévision, etc.). Elles sont organisées de manière à prendre en compte les différents intérêts en présence. Ceux-ci sont généralement représentés dans le cadre d'assemblées ou de conseils constitués dans le cadre de ces structures.

Lorsque de telles structures existent, l'Etat adhérent s'engage à veiller à ce que les intérêts de la langue régionale ou minoritaire soient également représentés. L'article 11.3 utilise la formulation «à veiller à ce que les intérêts des locuteurs de langues régionales ou minoritaires soient représentés ou pris en considération». On peut estimer que sont ainsi visées les organisations de promotion des langues régionales ou minoritaires. Cela pourrait opportunément être les institutions prévues à l'article 7.4 de la charte³⁹⁹. Une telle représentation, si elle est aménagée correctement, est généralement d'une bonne efficacité pour faire prendre en compte ces langues par les instances concernées.

Les mots «ou pris en considération» ont été insérés pour pallier la difficulté éventuelle de déterminer quels sont les représentants des locuteurs des langues régionales ou minoritaires⁴⁰⁰ ou pour le cas où la législation applicable ne permettrait pas une représentation directe. En tout cas, les langues régionales ou minoritaires devront être représentées au moins dans des conditions équivalent à d'autres catégories de la population.

Article 12 – Activités et équipements culturels

Le maintien et le développement d'une langue sont étroitement liés à son rayonnement culturel. Les langues régionales ou minoritaires ne peuvent se développer que si elles sont les vecteurs d'une vie culturelle de qualité. C'est pourquoi, la charte met l'accent sur la promotion de l'activité culturelle en langue régionale.

En raison de leur assise démographique généralement limitée, de l'affaiblissement de leur rayonnement et de l'absence du même statut protecteur que celui dont bénéficient souvent les langues officielles, les langues régionales ou minoritaires n'ont pas les possibilités de production culturelle dont disposent les langues plus répandues⁴⁰¹.

A une époque où même ces dernières langues ont des difficultés pour préserver leur rayonnement culturel face au processus de globalisation et d'uniformisation, il n'est pas suffisant de s'en remettre au jeu du marché et des initiatives privées pour que les langues régionales ou minoritaires puissent accéder à un certain nombre d'expressions culturelles. Une intervention positive des pouvoirs publics est nécessaire pour compenser la situation de faiblesse dans laquelle ces langues se trouvent le plus souvent. De la même manière, la seule élimination de discriminations directes ou de mesures juridiques défavorables aux langues régionales ou minoritaires ne suffit pas. Il est nécessaire de surcroît d'éliminer des formes indirectes de discrimination qui résultent de la difficulté d'accès à certains moyens culturels par les langues régionales ou minoritaires.

C'est la raison pour laquelle la charte demande aux Etats de s'engager à un effort spécifique de soutien de ces langues. L'article 12 distingue à cet égard trois domaines d'intervention :

- les activités et les ressources culturelles dans les territoires sur lesquels une langue régionale ou minoritaire est pratiquée de manière traditionnelle et avec une intensité significative ;
- les activités et les ressources culturelles dans des territoires sur lesquels les locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire sont peu nombreux et où la pratique de cette langue n'est pas traditionnelle ;
- les politiques culturelles à l'étranger.

Section 1. Article 12.1 – Les territoires les plus fortement marqués par une langue régionale ou minoritaire

«1. En matière d'activités et d'équipements culturels – en particulier de bibliothèques, de vidéothèques, de centres culturels, de musées, d'archives, d'académies, de théâtres et de cinémas, ainsi que de travaux littéraires et de production cinématographique, d'expression culturelle populaire, de festivals, d'industries culturelles, incluant notamment l'utilisation des technologies nouvelles – les Parties s'engagent, en ce qui concerne le territoire sur lequel de telles langues sont pratiquées et dans la mesure où les autorités publiques ont une compétence, des pouvoirs ou un rôle dans ce domaine :»

Ce paragraphe est le plus important de l'article 12. A travers huit catégories d'engagements, elle définit les modalités d'une politique active de promotion culturelle des langues régionales ou minoritaires. Auparavant, le paragraphe 12.1 définit le champ d'application de ces engagements.

A. Champ d'application

Le champ d'application de cet engagement est défini de trois points de vue :

1. *du point de vue matériel* : les activités et équipements culturels :
 - les activités culturelles : l'article 12.1 ne comporte pas une liste des activités en cause mais cite quelques exemples : travaux littéraires, productions

cinématographiques, expression culturelle populaire, festivals, industries culturelles, collectage et diffusion d'œuvres ;

- d'autres activités peuvent être concernées. Sont bien sûr visées plus spécifiquement les activités qui ont une dimension linguistique : la poésie, la littérature, le théâtre, la chanson, les films. Sont en revanche moins concernés les arts plastiques. Cependant, la musique caractéristique d'une région ou d'une minorité a souvent des liens étroits avec la langue de cette région ou de cette minorité ;
 - les équipements culturels : l'article 12.1 cite en particulier les bibliothèques, les vidéothèques, les musées, les archives, les centres culturels, les équipements de doublage, de sous-titrage et de postsynchronisation, les théâtres, les cinémas, les académies. Il met un accent particulier sur les nouvelles technologies. Sont ainsi visés les réseaux câblés de télévision ou les satellites, les studios de production audiovisuels, les logiciels informatiques et Internet ;
2. *du point de vue géographique* : l'engagement concerne le territoire où la langue concernée est pratiquée, c'est-à-dire les zones où la présence de cette langue, notamment à travers ses locuteurs mais non exclusivement, est suffisante pour justifier la mise en œuvre des mesures en cause⁴⁰². Dans la pratique, même des langues dont les locuteurs sont peu nombreux peuvent utilement bénéficier des mesures prévues par le paragraphe 12.1, car la dimension culturelle d'une langue n'est pas déterminée par le nombre de locuteurs. C'est pourquoi des mesures de promotion culturelle peuvent être mises en œuvre d'une manière appropriée sur l'ensemble des territoires où des langues régionales ou minoritaires sont présentes. Le nombre des locuteurs peut cependant être légitimement pris en compte en ce qui concerne l'intensité des mesures et leur coût ;
3. *du point de vue fonctionnel* : l'engagement des pouvoirs publics prévu en matière d'activités et d'équipements culturels ne prend effet que dans la mesure où les autorités publiques ont une compétence, des pouvoirs ou un rôle dans ce domaine.

Cette condition correspond à une réserve quelque peu théorique. Il n'existe pas d'Etat européen où les autorités publiques n'auraient aucune compétence, pouvoir ou rôle en matière culturelle. Dans tous les pays européens, au contraire, les autorités publiques estiment avoir un rôle important à jouer en matière culturelle, même si les modalités d'intensité et les objectifs de cette intervention peuvent varier.

On peut dès lors comprendre cette précision du paragraphe introductif de l'article 12.1 de la manière suivante :

- les modalités de mise en œuvre des engagements (choix entre interventions directes ou indirectes) dépendent des règles juridiques et pratiques nationales ;
- la détermination au sein de chaque Etat des autorités publiques appelées à prendre les mesures évoquées par l'article 12 dépendent des règles propres à chaque Etat. Assez fréquemment, ce sont non les autorités de l'Etat

central, mais les collectivités régionales ou locales qui sont compétentes en matière culturelle. Dans ce cas, l'Etat n'est pas dégagé pour autant de son engagement, mais il devra agir sur les collectivités régionales ou locales pour veiller au respect des engagements qu'il a souscrit⁴⁰³;

- toutefois, les Etats adhérents ne sauraient considérer que cette disposition les dispense de toute modification législative ou réglementaire. Si de telles modifications s'avèrent nécessaires pour concrétiser les objectifs acceptés par les Etats, il serait dans la logique de leurs engagements que de telles modifications soient mises en œuvre. Il est d'ailleurs probable que pour donner une assise solide aux langues régionales ou minoritaires dans le secteur culturel, un cadre législatif minimal soit nécessaire.

B. Les engagements proposés aux Etats

On peut distinguer sept catégories d'engagements proposés par l'article 12.1.

1. Article 12.1.a – Encouragement à l'expression culturelle en langue régionale et mesures en faveur de l'accès aux œuvres produites dans ces langues

«a. à encourager l'expression et les initiatives propres aux langues régionales ou minoritaires, et à favoriser les différents moyens d'accès aux œuvres produites dans ces langues.»

L'engagement 12.1.a reste très général. Les engagements suivants (12.1.b, etc.) comportent des dispositions plus précises qui traitent au moins en partie des mêmes questions. On peut donc considérer que l'article 12.1.a portent sur une politique de caractère général, alors que les alinéas suivants concernent des actions plus déterminées.

L'engagement 12.1.a comprend deux phrases correspondant à deux domaines distincts :

- la création et l'expression, donc la production culturelle (première phrase)
- l'accès aux œuvres produites, donc la diffusion culturelle (deuxième phrase).

a. Production culturelle

Cette disposition vise de manière générale la création et l'expression culturelles en langue régionale ou minoritaire. L'Etat qui accepte cet engagement s'oblige à «encourager» cette production. L'engagement ne précise pas les modalités des mesures d'encouragement envisagées. En pratique, l'Etat peut recourir aux mêmes procédés que pour la production culturelle en langue officielle :

- commandes publiques ;
- subventions ;
- mise à disposition d'outils de création ;
- actions de formation ou de perfectionnement ;
- assistance technique ;
- attribution de prix ou autres distinctions, etc.

Il ne suffit pas, en règle générale, que ces différentes ressources soient en théorie à la disposition de créateurs culturels en langue régionale ou minoritaire dans les mêmes conditions que pour les créateurs en langue majoritaire ou nationale. En effet, le seul fait de ne pas exclure, par principe, la langue régionale du bénéfice des aides à la création culturelle, bien que nécessaire, ne constitue pas une action positive d'encouragement tel que demandé par la disposition en cause.

L'esprit de l'engagement en cause doit être compris comme tendant à la mise en œuvre d'actions spécifiques pour la création en langue régionale dès lors qu'il apparaît que les aides générales à la création culturelle ne sont pas suffisantes ou appropriées pour garantir une telle création à un niveau significatif. Ce qui est déterminant, c'est l'effectivité des mesures d'encouragement choisies.

b. Diffusion culturelle

Cette disposition concerne la saisie et la transmission des œuvres produites en langues régionales ou minoritaires pour en améliorer l'accès. Elle recouvre deux aspects :

- la saisie des œuvres en langue régionale ou minoritaire. Sont donc visés essentiellement les supports matériels et les réseaux d'accès à ces œuvres :
 - l'impression ou l'enregistrement d'œuvres en langue régionale ou minoritaire ;
 - les technologies de mise à disposition de ces œuvres.
- la diffusion des œuvres en langue régionale ou minoritaire :

Des observations similaires à celles effectuées au sujet de la production culturelle peuvent être faites : la seule possibilité théorique d'accès aux moyens de diffusion en langue nationale ou majoritaire ne sera généralement pas suffisant. Il faudra prendre en compte les difficultés propres à la diffusion des œuvres en langues régionales ou minoritaires.

Cette disposition se recoupe dans une certaine mesure avec d'autres dispositions plus précises relatives à la diffusion d'œuvres dans ces langues (articles 11 et 12.1.b à 12.1.g. Les modalités permettant l'accès aux œuvres en langue régionale ou minoritaire ne sont pas précisées à l'article 12.a mais se trouvent mentionnées plus précisément dans ces autres dispositions.

2. Articles 12.1.b et 12.1.c – Développement des activités de traduction, de doublage, de postsynchronisation et de sous-titrage

«b. à favoriser les différents moyens d'accès dans d'autres langues aux œuvres produites dans les langues régionales ou minoritaires, en aidant et en développant les activités de traduction, de doublage, de postsynchronisation et de sous-titrage ;

c. à favoriser l'accès dans des langues régionales ou minoritaires à des œuvres produites dans d'autres langues, en aidant et en développant les activités de traduction, de doublage, de postsynchronisation et de sous-titrage ;»

Ces deux dispositions sont relatives à l'utilisation des moyens de traduction, doublage, postsynchronisation et de sous-titrage à la fois pour faire connaître dans la ou les langue(s) officielle(s) les œuvres produites dans les langues régionales ou minoritaires (article 12.1.c) et pour faire connaître dans ces dernières langues les œuvres produites dans d'autres langues (article 12.1.b). Il s'agit donc de favoriser l'échange culturel entre les langues et plus particulièrement de faire sortir les langues régionales ou minoritaires du ghetto culturel dans lequel elles sont parfois enfermées.

La diffusion par des traduction, doublage, etc., d'œuvres en langues régionales ou minoritaires permet de valoriser le patrimoine culturel correspondant à ces langues et de faire prendre conscience aux non-locuteurs de ces langues de leur richesse et de leur valeur. L'acceptation et la compréhension interculturelle en seront améliorées.

Inversement, un bon moyen de promouvoir l'usage des langues régionales ou minoritaires consiste à rendre accessible dans ces langues, par des mesures de traduction, de doublage, etc., des productions culturelles réalisées dans d'autres langues.

Pour que de telles actions puissent être développées, il faut cependant disposer du personnel et des équipements nécessaires. Cela implique entre autres que la demande de tels travaux soit suffisamment importante pour que les moyens correspondants puissent être développés. L'apport des pouvoirs publics en ce domaine peut être triple :

- une assistance technique ;
- une contribution financière aux travaux de doublage, traduction, postsynchronisation, etc. ;
- susciter une demande d'œuvres culturelles traduites ou doublées en langue régionale ou minoritaire au niveau des écoles, des bibliothèques et médias, des sociétés de télévision, etc.

3. Article 12.1.d – *Intégration de la connaissance et de la pratique des langues régionales ou minoritaires dans les actions des organismes culturels*

«d. à veiller à ce que les organismes chargés d'entreprendre ou de soutenir diverses formes d'activités culturelles intègrent dans une mesure appropriée la connaissance et la pratique des langues et des cultures régionales ou minoritaires dans les opérations dont ils ont l'initiative ou auxquelles ils apportent un soutien ;»

Les organismes visés sont définis à l'article 12.d, comme à l'article 12.e, comme des «organismes chargés d'entreprendre ou de soutenir diverses formes d'activités culturelles». Il peut s'agir d'organismes publics ou privés. Le plus souvent, ce sont des organismes locaux d'animation culturelle, mais ces dispositions peuvent également concerner des organismes intervenant à un niveau plus vaste.

Ces organismes développent les formes usuelles d'activités culturelles (théâtre, chants, conférences, débats, projections de films, etc.). Ces activités culturelles

sont généralement réalisées exclusivement ou principalement en langue officielle. Il est demandé aux Etats de «veiller» à ce que ces organismes intègrent la réalité des langues régionales ou minoritaires dans ces activités. Concrètement, il est demandé qu'une partie des activités en cause se déroulent en langue régionale ou minoritaire et que certaines d'entre elles aient pour objet la connaissance de ces langues. L'ampleur de cet effort devra dépendre de l'importance de la présence de la langue régionale ou minoritaire dans le territoire concerné. La disposition précise en effet que la connaissance et la pratique des langues et cultures régionales ou minoritaires devraient être intégrées dans les actions de ces organismes «dans une mesure appropriée». Ces indications peuvent paraître vagues, mais elles doivent être replacées dans la logique de la charte qui consiste à laisser aux Etats une large marge de mise en œuvre, mais qui exige d'eux d'agir de manière effective et efficace. Les Etats Parties devront dans leurs rapports périodiques indiquer quelles mesures ont été prises. Sur cette base, le comité d'experts pourra apprécier si l'engagement est respecté⁴⁰⁴.

Peut se poser la question des moyens dont les Etats adhérents peuvent disposer pour obtenir ce comportement de la part de ces organismes d'activités culturelles. Les Etats peuvent recourir à cette fin à une adaptation du cadre législatif et réglementaire de ces organismes. Ils peuvent fixer des orientations concernant les programmes d'activités de ces organismes et utiliser des instruments administratifs et financiers pour obtenir la prise en compte de ces orientations.

4. Article 12.1.e – Mesures en faveur de la mise à disposition des organismes culturels d'un personnel maîtrisant la langue régionale ou minoritaire

«e. à favoriser la mise à la disposition des organismes chargés d'entreprendre ou de soutenir des activités culturelles d'un personnel maîtrisant la langue régionale ou minoritaire, en plus de la (des) langue(s) du reste de la population;»

Une des manières d'obtenir l'adhésion des organismes d'action culturelle à une politique de promotion des langues régionales ou minoritaires peut consister à mettre à la disposition de ces organismes un personnel maîtrisant ces langues. A cette fin, plusieurs actions peuvent être engagées par les Etats adhérents :

- ceux-ci ont en général une influence plus ou moins directe sur la formation des personnels d'action culturelle. Ils peuvent donc inclure la connaissance des langues régionales ou minoritaires parmi les compétences auxquelles ces personnels sont formés (par exemple en inscrivant des matières correspondantes dans les programmes d'examen, etc.);
- les Etats peuvent aussi contribuer à la création et au fonctionnement des structures de formation devant donner une compétence en langue régionale aux personnels candidats à des emplois dans des organismes d'action culturelle ou déjà employés par de tels organismes;

- ils peuvent apporter un financement spécifique pour des postes de personnels culturels chargés de promouvoir les langues régionales ou minoritaires ;
- ils peuvent prendre des mesures facilitant les mutations des personnels qui disposent d'une connaissance en langue régionale ou minoritaire et souhaitent assumer un emploi dans un organisme culturel où ils pourront mettre en valeur cette connaissance. Parfois, ils inviteront directement les organismes culturels placés sous leur contrôle à employer des personnes qui pourront établir un lien avec les locuteurs de langues régionales ou minoritaires⁴⁰⁵.

De l'avis du comité d'experts, les pouvoirs publics doivent en tout cas chercher à jouer un rôle dans ce domaine⁴⁰⁶.

5. Article 12.1.f – *Mesures en faveur de la participation de représentants des locuteurs de la langue régionale ou minoritaire au choix des équipements et programmes d'activités culturelles*

«f. à favoriser la participation directe, en ce qui concerne les équipements et les programmes d'activités culturelles, de représentants des locuteurs de la langue régionale ou minoritaire ;»

Les organismes d'action culturelle comportent souvent des organes dans lesquels les usagers peuvent se faire entendre. Si tel est le cas, il est souhaitable que des représentants des locuteurs de la langue régionale ou minoritaire puissent également trouver une place dans ces organes pour faire connaître leurs attentes.

Cette disposition est la seule de la charte où il est fait état de «représentants» des locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire. Mais une préoccupation du même ordre se trouve aux articles 7.4 et 11.3. Il ne faut pas attribuer à la notion de «représentants» un sens institutionnel précis. La charte s'appuie sur une pratique qui se constate dans tous les Etats, à savoir que l'action culturelle en faveur des langues régionales ou minoritaires est animée par des organismes spécialisés qui se sont créés à cette fin et qui jouent de manière normale le rôle de représentants des locuteurs de ces langues. La représentativité de ces organismes s'apprécie généralement au regard de leur activité et à leur rayonnement. Sans le relais de tels organismes, les pouvoirs publics ne pourraient développer seuls une politique de promotion culturelle des langues régionales ou minoritaires⁴⁰⁷.

Les observations des représentants des locuteurs des langues régionales ou minoritaires porteront sur la manière de prendre en compte ces langues dans les programmes de ces organismes. Les équipements peuvent aussi être concernés dans la mesure où la prise en compte de la langue régionale ou minoritaire peut nécessiter des équipements spécifiques (par exemple pour des traductions ou un sous-titrage). Cette participation des représentants de la langue régionale ou minoritaire pourrait être mentionnée dans les textes⁴⁰⁸ régissant les organismes d'action culturelle.

6. Article 12.1.g – Encouragement à la création d’organismes de collecte et de diffusion d’œuvres en langue régionale ou minoritaire

«g. à encourager et/ou à faciliter la création d’un ou de plusieurs organismes chargés de collecter, de recevoir en dépôt et de présenter ou publier les œuvres produites dans les langues régionales ou minoritaires ;»

Pour nombre de langues régionales ou minoritaires, leur situation de faiblesse est telle que le patrimoine d’œuvres produites dans ces langues risque de se perdre. De plus, ces langues ne bénéficient pas de l’appareil public de collecte et de diffusion qui fonctionne au bénéfice des langues officielles.

Il paraît donc souvent approprié de mettre en place des organismes chargés de manière systématique et active de cette collecte et de cette diffusion⁴⁰⁹. Ces organismes devraient en règle générale être spécialisés par langue régionale ou minoritaire⁴¹⁰, et présenter un caractère décentralisé⁴¹¹. Le plus souvent, il s’agira d’organismes privés bénéficiant d’aides publiques⁴¹² et collaborant avec des organismes publics tels que les bibliothèques.

Comme le souligne le rapport explicatif⁴¹³, il se peut que, pour la mise en œuvre de ce paragraphe, il soit nécessaire que certains Etats adaptent leur législation relative au dépôt légal et aux archives. Il serait ainsi possible de faire participer l’organisme en cause à la conservation légale des œuvres réalisées en langue régionale ou minoritaire. Le comité d’experts a pu constater que si cet engagement est assez fréquemment appliqué de manière acceptable pour les écrits grâce à l’existence de bibliothèques publiques ou privées, il n’en était pas toujours de même pour les documents à caractère audiovisuels qui ont besoin d’infrastructures spécialisées⁴¹⁴.

7. Article 12.1.h – Promotion de services de traduction et de terminologie

«h. le cas échéant, à créer et/ou à promouvoir et financer des services de traduction et de recherche terminologique en vue, notamment, de maintenir et de développer dans chaque langue régionale ou minoritaire une terminologie administrative, commerciale, économique, sociale, technologique ou juridique adéquate.»

Cette disposition distingue deux activités voisines et complémentaires :

a. *Les services de traduction :*

Ce ne sont pas seulement les traductions intervenant dans le secteur culturel qui sont visées ici mais aussi les traductions nécessaires à la mise en œuvre de la charte dans d’autres domaines tels que les services publics.

L’utilité des activités de traductions depuis ou vers les langues régionales ou minoritaires a déjà été soulignée dans le cadre des articles 12.1.b et 12.1.c. Ici, il est question des structures pouvant prendre en charge ces activités. Les Etats sont invités à créer, promouvoir et/ou financer de telles structures.

b. *Les services de recherche terminologiques :*

L’article 12.1.h souligne que de tels services sont nécessaires pour disposer d’une terminologie administrative, commerciale, économique, sociale,

technologique ou juridique dans les langues régionales ou minoritaires. On dépasse ici les seules considérations culturelles. Mais c'est bien à partir d'un travail culturel et scientifique que ces terminologies peuvent être développées.

C. Remarques sur la mise en œuvre de l'article 12.1

Les rapports sur l'application de la charte dans les Etats Parties illustrent assez fréquemment un certain manque de cohérence et d'efficacité des politiques poursuivies par les Etats en matière de promotion culturelle des langues régionales ou minoritaires⁴¹⁵. Cela est dû au fait que les pouvoirs publics se satisfont trop souvent de donner quelques subventions à des organismes culturels privés chargés de développer l'action culturelle en faveur de ces langues. Cette démarche se comprend au regard du principe de l'autonomie culturelle invoquée par certains Etats⁴¹⁶ et de l'idée que les locuteurs des langues régionales ou minoritaires sont les mieux placés pour en assurer la promotion culturelle. Si ces arguments ont leur valeur, ils ne justifient pas que les pouvoirs publics n'assument pas toute leur responsabilité en la matière. Il leur appartient de fixer des objectifs et de veiller à ce que ceux-ci soient réalisés. Même si l'article 12.1 de la charte ne le demande pas formellement dans le souci de ne pas intervenir dans l'organisation interne des Etats, il doit exister des structures de direction et de contrôle de cette politique. Ces structures peuvent prendre la forme d'offices spécialisés par langue⁴¹⁷ ou d'un office gouvernemental compétent pour l'ensemble des langues régionales ou minoritaires. Si ces organismes n'ont pas eux-mêmes à développer des actions culturelles, ils doivent pouvoir en évaluer l'efficacité au regard de l'objectif de la promotion de ces langues.

Section 2. Article 12.2 – Le soutien aux activités culturelles dans les territoires ne correspondant pas à une pratique traditionnelle d'une langue régionale ou minoritaire

«2. En ce qui concerne les territoires autres que ceux sur lesquels les langues régionales ou minoritaires sont traditionnellement pratiquées, les Parties s'engagent à autoriser, à encourager et/ou à prévoir, si le nombre des locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire le justifie, des activités ou équipements culturels appropriés, conformément au paragraphe précédent.»

Ce paragraphe ne figurait pas dans le projet approuvé par la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe. Il a été ajouté durant les discussions du CAHLR. En raison de la mobilité des personnes, qui est devenue très forte de nos jours, les locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire peuvent ne plus habiter sur le territoire sur lequel cette langue était traditionnellement pratiquée. Ces personnes ne peuvent donc profiter des équipements et activités culturelles développés dans cette langue dans les territoires où celle-ci a son origine et où elle est parlée avec une intensité justifiant la mise en place de ces moyens⁴¹⁸. Cette situation a même tendance à se développer avec les phénomènes de mobilité géographique, voire de migration. On constate en effet dans plusieurs pays,

pour la même langue, une population de locuteurs parfois décroissante dans les territoires traditionnels de cette langue et une population nouvelle de locuteurs de cette langue, issus d'une migration, dans des territoires différents. Ainsi, un grand nombre de Finlandais ont émigré dans l'ensemble du territoire suédois après 1960⁴¹⁹. Il en est de même des locuteurs croates, serbes ou bosniaques en Slovénie. Le problème est complexe, car on ne peut assimiler une immigration récente à une présence historique. Mais on ne saurait pas davantage, au sein d'un groupe de locuteurs, faire une distinction entre ceux qui sont d'immigration plus récente et les autres⁴²⁰.

Il est donc souhaitable que les locuteurs situés hors de ces territoires puissent néanmoins avoir accès à une certaine offre culturelle dans leur langue. Il est demandé aux Etats adhérents de favoriser des initiatives en ce sens.

Trois formes d'intervention des autorités publiques sont envisagées à cet égard par le paragraphe 2 :

- autoriser ;
- encourager ;
- fournir (le texte français utilise le terme «prévoir» et la version anglaise le terme «provide») :

a. *autoriser* : les Etats s'engagent à supprimer toute disposition restrictive à l'égard d'activités ou d'équipements culturels en langue régionale. La suppression d'obstacles éventuels peut notamment concerner la possibilité d'accéder en dehors des régions d'origine à des émissions de radio ou de télévision en langue régionale ;

b. *encourager* : la plupart des initiatives tendant à réaliser une offre culturelle en langue régionale ou minoritaire en dehors des territoires de pratique traditionnelle d'une telle langue sont le fait d'institutions privées. Les Etats sont appelés à soutenir cet effort. Cet encouragement peut prendre la forme d'une reconnaissance publique de l'utilité de ce type d'actions culturelles, d'un soutien au plan méthodologique ou de la mise à disposition de moyens ;

de manière pratique, il est fréquent que les locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire se regroupent en associations culturelles. Ces associations pourraient bénéficier de l'aide des pouvoirs publics ;

c. *fournir* : cette dernière hypothèse n'est prévue par le paragraphe 2 que comme une alternative à «encourager». Elle correspond à l'hypothèse où des collectivités publiques fournissent elles-mêmes certaines prestations culturelles dans le cas où, comme le rappelle le paragraphe 2, le nombre des locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire le justifie⁴²¹.

En pratique, il s'agit de mettre en œuvre le même genre d'actions que celles qui sont mentionnées au paragraphe précédent mais avec une assise territoriale moins précise. En effet, un certain nombre des mesures prévues à l'article 12.1 peuvent, sans difficultés excessives, s'appliquer dans le contexte de l'article 12.2. En

particulier, les articles 12.1.b, 12.1.c, 12.1.g et 12.1.h peuvent avoir un champ d'application territorial plus étendu que celui où les langues régionales ou minoritaires sont traditionnellement pratiquées.

Section 3. Article 12.3 – Place des langues régionales ou minoritaires dans la politique culturelle nationale à l'étranger

«3. Les Parties s'engagent, dans leur politique culturelle à l'étranger, à donner une place appropriée aux langues régionales ou minoritaires et à la culture dont elles sont l'expression.»

La source d'inspiration pour la rédaction de ce paragraphe est l'idée selon laquelle les langues régionales et minoritaires font partie du patrimoine culturel national. Il est donc légitime que l'effort de promotion de ce patrimoine à l'étranger ne se limite pas à la production culturelle en langue officielle mais prenne en compte aussi la mise en valeur des expressions culturelles en langue régionale ou minoritaire. Le rapport explicatif relève que cet engagement constitue une forme de mise en œuvre du principe de reconnaissance des langues régionales ou minoritaires tel qu'il figure à l'article 7.1.a de la partie II de la charte⁴²².

Cette préoccupation peut prendre plusieurs formes :

- presque tous les pays disposent d'institutions de diffusion de leur culture à l'étranger dont le but est notamment de faire connaître à l'étranger les œuvres, les artistes et activités culturelles du pays. Ces institutions doivent aussi dans leur présentation de la culture nationale intégrer les langues régionales ou minoritaires⁴²³. Egalement, des circonstances plus occasionnelles peuvent donner lieu à l'inclusion de ces langues dans la présentation d'un pays, telles que les expositions universelles⁴²⁴. La promotion économique et touristique pourrait également servir de cadre à la manifestation de la diversité linguistique d'un Etat ;
- beaucoup de langues régionales ou minoritaires sont parlées dans des formes équivalentes ou apparentées à l'étranger. Dans le cadre des relations avec les Etats concernés, des actions de promotion des activités culturelles dans cette ou ces langues peuvent être prévues⁴²⁵. (Les aspects proprement transfrontaliers de ce genre de contact sont évoqués dans le cadre de l'article 14.)

Article 13 – Vie économique et sociale

Il est essentiel que la promotion des langues régionales ou minoritaires concerne également le domaine économique et social si l'on veut donner une fonctionnalité effective à ces langues et éviter de les cantonner dans une application culturelle. Dans les sociétés modernes, la dimension économique et sociale représente l'aspect le plus important de la vie publique. Les langues régionales ou minoritaires ne peuvent en rester absentes.

Toutefois, la stratégie à mettre en œuvre pour leur donner une place dans les activités économiques et sociales devra varier selon les langues et selon les pays. La charte se borne donc à proposer un certain nombre d'engagements généraux de deux ordres :

- la suppression des dispositions juridiques restrictives ou hostiles à l'égard de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires⁴²⁶;
- la promotion d'actions d'encouragement à l'utilisation de ces langues dans les secteurs considérés.

Les engagements proposés tiennent compte de ce que dans les systèmes économiques et sociaux qui caractérisent les pays du Conseil de l'Europe, l'interférence des pouvoirs publics dans la vie économique et sociale est le plus souvent limitée à une fonction de régulation. Dans ces conditions, les possibilités pour les autorités publiques d'intervenir en vue d'assurer une place aux langues régionales ou minoritaires dans ces secteurs sont limitées. Les acteurs de la vie économique et sociale sont pour l'essentiel des personnes privées⁴²⁷. Il n'est possible que de manière limitée de leur imposer un comportement linguistique sans heurter les droits à la vie privée et à la liberté économique. Cette difficulté a été rencontrée même pour la protection des langues officielles contre l'influence croissante de langues internationales⁴²⁸.

L'article 13 procède à une distinction entre les engagements applicables à l'ensemble du territoire de l'Etat adhérent (article 13.1) et celles qui ne concernent que les territoires sur lesquels les langues régionales ou minoritaires sont pratiquées (article 13.2). Même dans les Etats fédéraux, la législation économique et sociale est pour l'essentiel unitaire. Elle est fortement marquée par la préoccupation de faciliter la mobilité des personnes dans le respect du principe d'égalité et de la prohibition de discriminations. Cette préoccupation fait qu'il est approprié que les mesures prises en faveur des langues régionales ou minoritaires dans le cadre de cette législation économique et sociale reprennent ce caractère unitaire et soient par conséquent applicables sur l'ensemble du territoire de l'Etat Partie. Cependant, un certain nombre d'engagements ont été limités aux territoires où des langues régionales sont pratiquées lorsqu'ils n'ont de signification que là où un nombre suffisant de locuteurs des langues est présent.

Section 1. Article 13.1 – Activités économiques et sociales dans l'ensemble du pays

« 1. En ce qui concerne les activités économiques et sociales, les Parties s'engagent, pour l'ensemble du pays : »

Ces dispositions concernent essentiellement des règles qui usuellement sont les mêmes pour l'ensemble du territoire d'un Etat. Elles visent, d'une part, à prohiber des règles publiques ou privées interdisant ou limitant le recours aux langues régionales ou minoritaires dans les actes de la vie économique ou sociale (articles 13.1.a à 13.1.c)⁴²⁹ et, d'autre part, à la mise en œuvre de mesures positives de promotion de l'utilisation de ces langues dans ce domaine (article 13.1.d).

A. Article 13.1.a – Faculté légale d'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans les documents de la vie économique et sociale

«a. à exclusion de leur législation toute disposition interdisant ou limitant sans raisons justifiables le recours à des langues régionales ou minoritaires dans les documents relatifs à la vie économique ou sociale, et notamment dans les contrats de travail et dans les documents techniques tels que les modes d'emploi de produits ou d'équipements;»

En vertu de l'engagement figurant à l'article 13.1.a, la législation ou la réglementation des Etats membres ne doit pas comporter de dispositions interdisant ou limitant l'usage des langues régionales ou minoritaires dans la vie économique et sociale. La charte évoque expressément les dispositions relatives aux contrats de travail, aux documents techniques et aux modes d'emploi.

Comme d'autres documents relevant de cette catégorie, on peut penser aux procès-verbaux de réunions et aux statuts de personnes morales. Le rapport sur les Pays-Bas⁴³⁰ évoque par exemple la nécessité de réformer le Code civil afin de permettre l'inscription des statuts d'associations ou de fondation rédigés en langue régionale ou minoritaire.

La charte comporte cependant deux types de limitations à cette obligation d'accepter l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans les documents relatifs à la vie économique et sociale⁴³¹:

- seules sont exclues par l'article 13.1.a les interdictions ou limitations «dépourvues de raisons justifiables». Il faut comprendre que sont visées ici des justifications acceptables au regard des objectifs de la charte et notamment au regard des principes généraux tels qu'ils figurent à l'article 7.2. Il y a lieu de relever que ce dernier article s'applique cumulativement à l'article 13.1, lequel ne peut être compris comme une disposition limitative par rapport à la partie II. Dans l'esprit de la charte, le souci de promouvoir la position d'une langue officielle ne saurait être considérée comme une raison justifiable au sens de l'article 13.1. Seuls doivent être reconnues comme telles des préoccupations de sécurité juridique ou de protection des personnes;
- alors que la version initiale de la charte soumise à la CPLRE visait aussi bien les «actes» de la vie économique et sociale que les «documents» relatifs à ces activités, l'article 13.1.a ne parle que «des documents relatifs à la vie économique ou sociale». Ne sont pas compris les modalités orales de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans la vie économique et sociale. Mais cet aspect semble couvert par l'article 13.4. L'article 13.1.a se limite à l'engagement d'autoriser l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans des documents de caractère formel, les aspects plus généraux relevant de l'article 7.2.

Cette disposition peut également se combiner l'article 9.2 relatif à la validité des actes juridiques établis en langue régionale ou minoritaire. Ces deux catégories de dispositions se recoupent partiellement. Mais cela ne devrait pas être source de difficultés si elles sont toutes les deux souscrites, car si elles comportent des approches différentes et ne sont pas en contradiction l'une par rapport à l'autre.

B. Article 13.1.b – Interdiction de prohibition par des actes privés de l’usage des langues régionales ou minoritaires dans la vie économique

«b. à interdire l’insertion, dans les règlements internes des entreprises et les actes privés, de clauses excluant ou limitant l’usage des langues régionales ou minoritaires, tout au moins entre les locuteurs de la même langue;»

Alors que l’article 13.1.a concerne les réglementations publiques, l’article 13.1.b est relatif aux réglementations privées. Cette disposition demande aux Etats de s’engager à interdire l’insertion dans les actes privés de clauses excluant ou limitant l’usage des langues régionales ou minoritaires. Sont visés notamment les règlements internes des entreprises. On peut aussi envisager d’autres règlements concernant les secteurs sociaux.

Toutefois, cette disposition comporte une possibilité de déroger à cette règle de non-prohibition des langues régionales ou minoritaires pour ce qui concerne les actes concernant les rapports entre les locuteurs des langues régionales ou minoritaires et des personnes qui ne parlent pas ces langues. Cette limitation est quelque peu obscure. Elle ne peut s’appliquer qu’aux actes privés contractuels⁴³². Or, on conçoit mal que des personnes non locuteurs d’une langue régionale ou minoritaire acceptent de conclure un acte qu’elles ne comprennent pas. Quoi qu’il en soit, la disposition en cause ne vise pas à imposer l’utilisation d’une langue régionale ou minoritaire à des personnes qui n’en sont pas locuteurs.

Cette disposition elle aussi se combine avec l’article 7.2 et, le cas échéant, l’article 9.2.

C. Article 13.1.c – Prohibition des pratiques tendant à décourager l’usage des langues régionales ou minoritaires

«c. à s’opposer aux pratiques tendant à décourager l’usage des langues régionales ou minoritaires dans le cadre des activités économiques ou sociales;»

Alors que les dispositions précédentes concernaient les réglementations et actes juridiques, cet engagement concerne les pratiques, c’est-à-dire les actes matériels de la vie économique.

Le comité d’experts a eu l’occasion de souligner que ces dispositions concernent aussi le secteur public des activités économiques et sociales, et notamment la poste, le téléphone et les chemins de fer. S’agissant du secteur privé, les possibilités d’intervention des pouvoirs publics sont plus limitées. Or, c’est parfois dans les relations de travail que les locuteurs d’une langue régionale ou minoritaire subissent des contraintes quant à la pratique de leur langue. Lorsque des contraintes de cet ordre ne sont pas justifiées par les nécessités du bon fonctionnement de l’entreprise, elles pourraient être réprimées pénalement comme discriminatoires. Les pouvoirs publics ne sont donc pas fondés à prétendre qu’ils sont entièrement désarmés face à ce genre de difficultés.

D. Article 13.1.d – Encouragement à l'usage des langues régionales ou minoritaires dans la vie économique

«d. à faciliter et/ou à encourager par d'autres moyens que ceux visés aux alinéas ci-dessus l'usage des langues régionales ou minoritaires.»

Il s'agit d'une disposition qui constitue un engagement très général des Etats adhérents à faciliter ou à encourager l'usage des langues régionales. Sont envisagées dans ce cas des mesures positives d'aides et non plus seulement, comme dans les paragraphes précédents, la suppression de dispositions, de clauses ou de règles défavorables aux langues régionales ou minoritaires.

Parmi les mesures visées par cette disposition, on peut donner quelques exemples :

- les pouvoirs publics peuvent distinguer par des encouragements ou des prix les initiatives favorables à l'usage des langues régionales ou minoritaires dans la vie sociale ou économique ;
- ils peuvent réaliser eux-mêmes ou soutenir des actions exemplaires ou modèles engagées dans cet objectif ou donner une publicité à de telles actions ;
- ils peuvent apporter des aides matérielles aux mesures destinées à favoriser l'usage des langues régionales ou minoritaires dans ce domaine ;
- ils peuvent subordonner l'octroi de licences à l'engagement de donner une place adéquate à la langue régionale ou minoritaire dans l'activité économique faisant l'objet de la licence ;
- dans les secteurs économiques et sociaux relevant des pouvoirs publics, des actions exemplaires destinées à donner une plus grande place aux langues régionales ou minoritaires peuvent être initiées. On peut penser à des actions tendant :
 - à faciliter l'utilisation des toponymes en langue régionale dans les services publics (poste, chemin de fer, tramways ou autobus, etc.) ;
 - à faire procéder à des annonces en langues régionales dans les gares ou aéroports, ou autres modes de transports publics ;
 - à utiliser des documents d'information (prospectus, brochures, etc.), formulaires et affiches bilingues ou en langue régionale ou minoritaire ;
 - à favoriser l'emploi de personnes susceptibles d'accueillir des usagers en langue régionale ou minoritaire, etc.

Ces divers aspects sont abordés de manière plus spécifique dans le cadre de l'article 13.2 et tout particulièrement à l'article 13.2.b.

Section 2. Article 13.2 – Dispositions particulières aux territoires dans lesquels les langues régionales ou minoritaires sont pratiquées

«2. En matière d'activités économiques et sociales, les Parties s'engagent, dans la mesure où les autorités publiques ont une compétence, dans le territoire sur lequel les langues régionales ou minoritaires sont pratiquées, et dans la mesure où cela est raisonnablement possible :»

Une série d'engagements proposée aux Etats ne concernent que les zones où les langues régionales ou minoritaires sont pratiquées. Cette condition est éclairée par les dispositions de l'article 1.b et présente la même portée que pour les autres articles où elle est également mentionnée. Deux autres restrictions sont également mentionnées quant à l'étendue de ces engagements :

- ceux-ci ne s'appliquent que «dans la mesure où les autorités publiques ont une compétence⁴³³». L'engagement des Etats adhérents est donc dans ce cas limité par l'état de la législation en ce qui concerne leur compétence et leurs moyens d'action. La «compétence» telle qu'elle doit être comprise dans ce paragraphe concerne :
 - la compétence de réglementation ;
 - la compétence de gestion.

Si l'on examine les engagements prévus par le paragraphe 13.2, on constate que cette réserve de compétence pourra essentiellement jouer pour l'article 13.2.c, étant entendu que, s'agissant des autres alinéas de l'article 13.2, l'Etat dispose de manière générale de la compétence juridique requise pour exécuter les engagements prévus : ces engagements ne s'appliquent que «dans la mesure où cela est raisonnablement possible». Cette réserve a la même portée que pour les réserves équivalentes figurant dans d'autres articles⁴³⁴.

A. Article 13.2.a – Réglementation autorisant l'emploi des langues régionales ou minoritaires pour les documents financiers et les moyens de paiement

«a. à définir, par leurs réglementations financières et bancaires, des modalités permettant, dans des conditions compatibles avec les usages commerciaux, l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans la rédaction d'ordres de paiement (chèques, traites, etc.) ou d'autres documents financiers, ou, le cas échéant, à veiller à la mise en œuvre d'un tel processus ;»

Ce paragraphe concerne la langue utilisable pour la rédaction d'ordres de paiement (chèques, traites, etc.) ou pour les documents financiers (pièces comptables, bilans, comptes, etc.). La charte, consciente des difficultés pratiques qui peuvent résulter de l'utilisation de langues peu répandues pour libeller notamment des moyens de paiement, qui, en raison de leur nature même, doivent pouvoir être compris et circuler facilement, ne demande pas aux Etats adhérents de permettre un usage inconditionné des langues régionales et minoritaires dans ce contexte. Elle les invite à élaborer ou à faire élaborer une réglementation qui définit les «modalités permettant dans des conditions compatibles avec les

usages commerciaux» l'emploi de ces langues. Les Etats qui souscrivent à cet engagement ne doivent donc pas se contenter de ne pas faire figurer une prohibition de l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans des documents financiers, car cet emploi aurait toutes les chances de rester théorique. Ils sont invités à rechercher des modalités spécifiques qui permettront une utilisation effective de l'usage de ces langues, même si cet usage sera limité et soumis à certaines conditions.

B. Article 13.2.b – Emploi des langues régionales ou minoritaires dans les secteurs économiques publics sociaux

«b. dans les secteurs économiques et sociaux relevant directement de leur contrôle (secteur public), à réaliser des actions encourageant l'emploi des langues régionales ou minoritaires;»

Cette disposition concerne les entreprises publiques telles que les transports publics (chemins de fer, transports urbains, etc.), les postes, les entreprises de distribution, d'électricité et de gaz, le téléphone public, les services financiers et bancaires publics, les services publics de logement et d'habitation sociale, les services de ramassage et de traitement des déchets, les services d'animation sociale (colonies de vacances, etc.). Dans son rapport relatif aux Pays-Bas⁴³⁵, le comité d'experts a relevé que la poste et les chemins de fer ont refusé d'utiliser les dénominations en frison et que cela contrevenait à ces dispositions.

Il s'agit d'un secteur très vaste, dont le contenu est variable selon les Etats, et que l'article 13.2.b circonscrit par deux critères :

- la nature économique ou sociale de l'activité;
- le contrôle public direct. La disposition vise les «secteurs [...] relevant directement du contrôle» des Parties. On ne saurait en déduire que seraient seuls concernés les secteurs sous contrôle direct de l'Etat central. La plupart des activités en cause sont prises en charge par des entreprises publiques locales. Du point de vue de son effectivité, l'engagement perdrait une bonne part de sa signification s'il était restreint aux seules entreprises d'Etat. Il est vrai que l'influence de ce dernier sur les entreprises locales, même publiques, peut être limitée. La responsabilité de l'action incombera en grande partie aux collectivités locales ou régionales qui ont le contrôle des entreprises publiques concernées. La situation est à cet égard la même que pour les autres dispositions de la charte dont la mise en œuvre revient à titre principal à de telles collectivités.

Dans ce secteur, l'Etat adhérent s'engage, s'il accepte cette disposition, à réaliser des actions d'encouragement à l'emploi des langues régionales ou minoritaires. La disposition n'exige donc pas un fonctionnement bilingue de ces services, mais des mesures significatives pouvant inciter à la pratique de ces langues. De très nombreuses actions sont concevables dans ce cadre, telles que l'affichage, la signalisation, la communication ou les annonces publiques dans ces langues, la formation linguistique des agents, la publicité en langue régionale, etc.⁴³⁶

En vue de la mise en œuvre de cet engagement, un programme d'action d'encouragement devrait être défini puis mis en œuvre de façon organisée. Les exemples donnés ci-dessus au sujet de l'article 13.1.d sont applicables a fortiori ici s'agissant de territoires sur lesquels les langues régionales ou minoritaires sont plus particulièrement pratiquées.

C. Article 13.2.c – Usage de la langue régionale dans les institutions sociales

«c. à veiller à ce que les équipements sociaux tels que les hôpitaux, les maisons de retraite, les foyers offrent la possibilité de recevoir et de soigner dans leur langue les locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire nécessitant des soins pour des raisons de santé, d'âge ou pour d'autres raisons;»

Ces dispositions concernent les hôpitaux, maisons de retraite, foyers pour personnes fragiles (handicapés, jeunes en difficultés, personnes âgées, etc.) et autres institutions sociales qui fournissent des soins ou une prise en charge pour les personnes accueillies.

Il est demandé que ces personnes, lorsqu'il s'agit de locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire, aient la possibilité de recevoir les soins ou l'aide dans leur langue.

Cela suppose une incitation du personnel à maîtriser de telles langues. Cette compétence devrait figurer parmi les critères de recrutement et parmi les programmes de formation.

Il semble que cette disposition suscite assez souvent des difficultés pour les Etats ayant adhéré à la charte, car le personnel concerné est souvent dépourvu d'une telle compétence linguistique⁴³⁷.

Or, comme il s'agit de personnes dépendantes, un effort dans ce domaine est particulièrement souhaitable. De plus, comme ce sont souvent des personnes âgées qui sont concernées, il est fréquent que le pourcentage des personnes parlant peu ou mal la langue officielle soit important parmi les usagers des équipements en cause.

Dans certains pays, les établissements en question disposent d'une large autonomie, voire relèvent du droit privé ou d'institutions indépendantes, ce qui peut rendre plus délicate l'intervention des autorités publiques en faveur de l'emploi des langues régionales ou minoritaires⁴³⁸.

Ces difficultés ne devraient pas décourager ou dispenser les Etats adhérents d'entreprendre ce qui est possible pour mettre en œuvre cet engagement. Ils ont en général une influence directe sur la détermination des conditions légales pour exercer les professions concernées et sur la structure des formations de personnels en cause. De plus, les institutions de ce secteur dépendent assez souvent de financements publics, ce qui peut également constituer un moyen d'influence.

D. Article 13.2.d – Rédaction des consignes de sécurité dans les langues régionales ou minoritaires

«d. à veiller, selon des modalités appropriées, à ce que les consignes de sécurité soient également rédigées dans les langues régionales ou minoritaires;»

Cette disposition prévoit une traduction des consignes de sécurité dans les langues régionales ou minoritaires, ainsi qu'il ressort de l'utilisation des mots «également rédigés dans les langues [...]».

Par consigne de sécurité, il faut entendre les affichages publics ou les notices publiques concernant les risques liés à l'existence ou à l'utilisation d'équipements ou de matériels (machines, ouvrages, véhicules, bâtiments, etc.). Les documents concernés sont donc nombreux : par exemple : consignes d'évacuation en cas d'incendie, consigne de sécurité dans les transports en commun, instructions de prudence aux abords d'ouvrages dangereux, règlements de sécurité dans les usines, etc.

Si la disposition parle seulement de la rédaction des notices, il faut comprendre que l'engagement inclut également la publication de ces notices, car sinon cette rédaction serait sans intérêt. Ce qui est visé, c'est l'accessibilité de ces instructions en langues régionales ou minoritaires sur les lieux mêmes où elles sont nécessaires dans un but de sécurité.

Bien qu'il s'agisse de règles de sécurité, on peut penser que la rédaction de ces consignes dans les langues régionales ou minoritaires n'a pas toujours un objectif de sécurité, car le plus souvent les locuteurs de ces langues sont capables de comprendre des instructions de sécurité dans une langue officielle. Il y a donc une part d'affichage symbolique des langues régionales ou minoritaires à l'occasion de la traduction des instructions de sécurité. Mais la prévention des dangers constitue néanmoins un des objectifs de cette disposition. En effet, même pour les personnes bilingues, l'accès de règles de sécurité dans leur langue maternelle peut constituer une modalité de grande importance pratique, car la rédaction de ces instructions dans une telle langue peut assurer une lecture plus complète de textes souvent négligés. Avec cette disposition, la charte a donc certainement eu un objectif pratique et non seulement symbolique.

L'article 13.2.d parle des «modalités appropriées». Cette formulation vise à donner une marge d'appréciation suffisante à l'Etat adhérent. Celui-ci pourra tenir compte du caractère très vaste du champ d'application potentiel de cette mesure et de la dualité des objectifs poursuivis (à la fois symboliques et pratiques). L'Etat ne s'engage pas à une traduction systématique de toutes les consignes de sécurité sur le territoire défini comme étant celui où une langue régionale ou minoritaire est pratiquée. Il doit cependant mettre en œuvre une stratégie raisonnée définie sur la base de la situation spécifique de chaque langue. Un choix existe entre plusieurs modalités d'action : adoption d'une législation imposant la rédaction en plusieurs langues de certaines catégories de consignes de sécurité, mise en œuvre de mesures pratiques garantissant la

publication en plusieurs langues des instructions de sécurité par les autorités publiques locales, simples mesures d'incitation, diffusion de brochures reprenant en langue régionale ou minoritaire les consignes de sécurité les plus usuelles, etc.

E. Article 13.2.e – Information sur le droit des consommateurs dans les langues régionales ou minoritaires

«e. à rendre accessibles dans les langues régionales ou minoritaires les informations fournies par les autorités compétentes concernant les droits des consommateurs.»

Cet engagement prévoit que des informations sur les droits des consommateurs soient rendues accessibles dans les langues régionales ou minoritaires.

Il s'agit en principe des informations déjà fournies par les autorités compétentes dans la ou les langues officielles. Par ailleurs, cet engagement concerne l'information des consommateurs organisée par les autorités :

- l'alinéa en question parle de l'information fournie par les autorités compétentes. Il faut comprendre ici que seules sont visées les autorités publiques chargées d'informer les consommateurs. En effet, le terme d'«autorités» fait référence à des autorités publiques comme l'illustrent les cas où ce terme est utilisé dans d'autres articles de la charte et comme le montre la version anglaise de l'article 13.2.e qui parle explicitement de «*public authorities*»;
- l'information visée concerne les droits des consommateurs. On peut penser que le terme de «droits» ne doit pas être compris ici de manière trop stricte. On peut combiner qu'il est question ici de l'information destinée à fournir aux consommateurs des renseignements en vue de leur permettre de défendre leurs intérêts. Peuvent être concernées par exemple des informations publiques sur les règles de garanties, la responsabilité des producteurs, les droits de rétractation dans les contrats d'achats, etc. En revanche, la disposition en cause ne concerne pas les modes d'emploi ou les consignes d'utilisation qui ne sont pas diffusées par des autorités mais par les producteurs eux-mêmes;
- le terme de consommateur vise tous les citoyens pris dans leur situation d'acteurs économiques sur les marchés des produits et services.

L'engagement des Etats ne porte pas sur la réalisation et la mise à disposition de nouvelles informations au bénéfice des consommateurs, mais seulement sur la traduction des informations prévues en langue officielle pour les rendre accessibles également en langue régionale. Il n'est donc pas demandé aux Etats de renforcer leur politique de protection des consommateurs mais de lui donner une dimension plurilingue en veillant à ce que les informations déjà destinées aux consommateurs soient également «rendues accessibles» en langue régionale ou minoritaire.

L'article 13.2.e implique donc essentiellement un travail de traduction qui sera plus ou moins lourd selon l'importance des informations développée par l'Etat

concerné au bénéfice des consommateurs. Cette mesure pourra favoriser le développement d'une terminologie appropriée dans les langues régionales. Son impact variera selon la situation des langues régionales ou minoritaires concernées.

Article 14 – Echanges transfrontaliers

Beaucoup de langues régionales ou minoritaires sont parlées de manière identique ou proche dans plusieurs Etats. Les échanges transfrontaliers sont donc d'un grand intérêt pour ces langues, notamment par l'élargissement du nombre de locuteurs, par l'accroissement des ressources en productions culturelles de tout ordre, etc. Cela est tout particulièrement le cas lorsqu'une langue régionale ou minoritaire dans un Etat correspond à une grande langue de culture bénéficiant d'un statut officiel dans un autre Etat et que la coopération transnationale permet aux locuteurs du premier pays de bénéficier des ressources linguistiques et culturelles du deuxième. Il est important que les Etats reconnaissent formellement la légitimité de telles relations et ne les considèrent pas comme suspectes du point de vue de la loyauté de leurs ressortissants ou comme une menace contre leur intégrité territoriale⁴³⁹.

Dans le passé, ces échanges culturels ont pu rencontrer des difficultés liées à la méfiance des Etats à l'égard de populations jugées insuffisamment sûres. Dans la grande majorité des cas, ces obstacles n'existent plus et les contacts transfrontaliers ne posent que peu de problèmes.

La promotion des relations transfrontalières pour en faire un instrument de soutien des langues régionales ou minoritaires reste néanmoins un objectif intéressant. La charte insiste sur cet instrument dans plusieurs de ses articles (article 7.1.i, 11.2 et 12.3). L'article 14 propose deux engagements supplémentaires.

Section 1. Article 14.a – Accords internationaux

«Les Parties s'engagent :

a. à appliquer les accords bilatéraux et multilatéraux existants qui les lient aux Etats où la même langue est pratiquée de façon identique ou proche, ou à s'efforcer d'en conclure, si nécessaire, de façon à favoriser les contacts entre les locuteurs de la même langue dans les Etats concernés, dans les domaines de la culture, de l'enseignement, de l'information, de la formation professionnelle et de l'éducation permanente ;»

Lorsque des accords bilatéraux ou multilatéraux lient des Etats où la même langue régionale ou minoritaire est pratiquée de façon identique ou proche, ces accords devront être appliqués en application de cet engagement de façon à favoriser les contacts entre locuteurs de cette langue dans les domaines de la culture, de l'enseignement, de l'information, de la formation professionnelle et de l'éducation permanente.

Les accords envisagés sont des accords de coopération, notamment dans les domaines éducatifs et culturels. Ces accords sont assez fréquents. Si de tels accords n'existent pas, les Etats qui acceptent ce sous-paragraphe s'engagent à s'efforcer d'en conclure.

Il est rare que ces conventions fassent référence aux langues régionales ou minoritaires. Il est demandé aux Etats d'utiliser ces accords ou de les compléter pour faciliter les contacts en langue régionale ou minoritaire entre les locuteurs des Etats concernés.

Parmi les objectifs possibles de tels accords, on peut envisager les actions suivantes en tant qu'elles intéressent des langues régionales ou minoritaires :

- une coopération dans le domaine scolaire (échange d'élèves, d'enseignants, de matériel pédagogique, reconnaissance réciproque de diplômes, organisation de cursus scolaires ou universitaires binationaux ou plurinationaux, accords sur l'accès aux établissements d'enseignement de l'autre Etat, etc) ;
- une coopération dans le domaine de la radio et de la télévision (émissions communes ou échange d'émissions, facilitation de la réception des émissions en provenance d'Etats voisins ou de la transmission vers de tels Etats)⁴⁴⁰ ;
- une coopération dans le domaine culturel (initiatives coordonnées en matière de production de collectage et de diffusion de créations culturelles: livres, films expositions, etc.).

Section 2. Article 14.b – Coopération transfrontalière entre autorités et collectivités régionales ou locales

«b. dans l'intérêt des langues régionales ou minoritaires, à faciliter et/ou à promouvoir la coopération à travers les frontières, notamment entre collectivités régionales ou locales sur le territoire desquelles la même langue est pratiquée de façon identique ou proche.»

Alors que l'article 14.a est relatif à des accords de caractère général (sans application géographique déterminée), l'article 14.b concerne des accords intéressant plus particulièrement les régions frontalières en envisageant le cas où une langue régionale ou minoritaire est pratiquée de façon identique ou proche de part et d'autre d'une frontière.

Cette disposition invite les Etats adhérents à s'engager à promouvoir la coopération transfrontalière dans l'intérêt de telles langues. Une mention particulière est faite de la coopération entre collectivités régionales ou locales, compte tenu à la fois du rôle attribué à ces collectivités par la charte (article 10.2) et de l'importance reconnue par le Conseil de l'Europe à la coopération transfrontalière entre collectivités et autorités locales ou régionales⁴⁴¹.

Le terme de collectivités régionales ou locales est à comprendre au sens large et recouvre aussi bien des collectivités décentralisées disposant d'une personnalité juridique propre que des services régionaux ou locaux de l'Etat. (D'ailleurs, la version anglaise utilise le terme général de *«regional or local authorities»*.)

La coopération transfrontalière dans l'intérêt des langues régionales ou minoritaires peut porter sur des domaines très divers :

- la collaboration transfrontalière dans le domaine des médias : réalisation commune ou échange d'émissions de radio, de télévision, réalisation et diffusion d'ouvrages ou de revues, etc.;
- la mise à disposition ou l'échange de personnel qualifié pour réaliser des travaux de traduction ou d'interprétation, ou encore pour réaliser des actions de communication interculturelles ;
- la mise en œuvre d'activités culturelles communes ; l'activité transfrontalière d'animateurs culturels (troupes de théâtre, conférenciers, etc.) ;
- l'échange de services de caractère linguistique, etc.

Cette coopération relève en premier lieu des collectivités régionales ou locales. Le rôle des Etats Parties est à cet égard, aux termes de l'article 14.b, de «faciliter et de promouvoir» ladite coopération. Cette action de promotion et de facilitation pourra porter notamment sur les aspects suivants :

- fournir aux collectivités régionales et locales une base juridique appropriée pour développer cette coopération transfrontalière en faveur des langues régionales ou minoritaires ;
- éliminer les obstacles politiques, administratifs ou comptables pouvant rendre une telle coopération linguistique plus difficile ;
- adapter la formation des fonctionnaires au plan juridique et linguistique en vue du développement de cette coopération, etc.

Notes

252. Ces notions ont été analysées ci-dessus (introduction aux parties II et III, p. 93).
253. Voir Woehrling, 1998.
254. Voir toutefois sous l'article 3.1 (p. 74 et s.) les nuances qui peuvent exister à ce sujet en ce qui concerne les langues officielles moins répandues.
255. Certains rapports du comité d'experts pourraient à tort laisser penser que ce contrôle n'est pas effectué.
256. On a vu d'ailleurs que le comité d'experts a une conception très large des langues régionales ou minoritaires présentes dans un Etat. Il admet qu'il en est ainsi même pour les langues parlées par un nombre restreint de personnes. La contrepartie de cette interprétation très large de l'article 1 et des langues entrant dans le champ d'application de la partie II dit que toutes ces langues ne peuvent pas relever de la partie III.
257. Voir par exemple les articles 10.1 et 10.2. Une formule similaire est employée aux articles 8.2, 9.1 et 12.2. Voir également ci-dessus dans «Observations introductives aux parties II et III», dans la partie «Eléments communs aux parties II et III», le point 3 (p. 94 et s.), concernant les facteurs intervenant dans l'appréciation de la situation de chaque langue.
258. En pratique, ce seront les langues régionales ou minoritaires les plus «importantes» de l'Etat qui bénéficieront de la partie III.
259. Quand une langue fait partie d'un élément d'identification d'un territoire et que ses locuteurs sont relativement concentrés, il est plus facile de concevoir une politique active de promotion.
260. Il s'agit là, contrairement à ce que l'on pourrait penser à première vue, d'un élément «objectif»: pour des raisons diverses, il existe des langues dont les locuteurs même peu nombreux manifestent une volonté très forte de sauvegarde et d'autres pour lesquels les communautés concernées se montrent peu impliquées. Le comité d'experts l'a constaté à plusieurs reprises dans ses rapports et en tient compte pour apprécier l'action des Etats.
261. Il serait pour autant inexact de considérer que la charte appelle à soutenir le plus intenses les langues les plus fortes et à limiter le soutien aux langues les plus faibles.
262. Voir ci-dessus, p. 76.
263. Il est toujours possible d'étendre la partie III à de nouvelles langues, mais non de les retirer du champ d'application de cette partie.
264. Sur cette notion, voir ci-dessus, p. 94.
265. Paragraphe 17.
266. Voir le point «Observations introductives aux parties II et III», Eléments communs aux parties II et III, p. 93.
267. Voir les articles 8.1, 9.1, 10.1 à 10.3, 11.1, 12.1 et 13.2.
268. Cela concerne essentiellement l'Allemagne et l'Autriche.
269. Articles 9.2, 9.3, 10.5, 11.2, 12.3, 13.1 et 14.a.
270. Voir ci-dessus, p. 58, partie I, article 1, point 1.
271. Certains Etats ont mis en place des enseignements de langue régionale ou minoritaire qu'ils jugeraient inacceptables pour une langue officielle. Comme les langues régionales ou minoritaires se transmettent généralement plus difficilement que les langues officielles, les modalités de leur enseignement ne devraient pas être plus réduites mais plus intenses.
272. Voir les observations formulées sous l'article 1.b, p. 58.
273. Voir ci-dessus, section 2c (p. 142) de l'introduction à la partie III.
274. Par exemple, en Slovaquie, dans l'aire géographique de la minorité hongroise, le choix s'est fait pour un enseignement bilingue pour l'ensemble de la population (y compris les locuteurs slovaques).
275. Sixième alinéa.
276. Il existe une très abondante littérature sur le sujet. Voir par exemple Siguàn et Mackey, 1986; Hamers et Blanc, 1983; et Lietti, 1989.
277. On peut cependant envisager qu'un Etat déclare s'engager à la fois pour l'un des trois premiers alinéas (i à iii) et pour le iv dans le but d'exprimer qu'il entend non seulement appliquer directement l'une des mesures visées sous i à iii aux structures préscolaires publiques, mais aussi favoriser et encourager cette application dans les structures préscolaires privées.
278. Voir à ce sujet les travaux de Petit, 1985.

279. La France donne l'exemple d'une telle situation. L'enseignement immersif en breton a été déclaré illégal par le Conseil d'Etat (CE, 29 novembre 2002, UNSA ; AJDA, 2002, p. 1512). Le commissaire du gouvernement Rémy Schwartz a exposé dans ses conclusions sur cet arrêt qu'un enseignement exclusivement en langue régionale était contraire aux principes républicains.
280. Voir le 2^e rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Hongrie, paragraphe 63 : un enseignement limité à quelques heures par semaine d'une langue régionale ou minoritaire paraît d'autant plus inadapté que l'on constate une demande des parents pour un enseignement plus intensif de cette langue et un recul persistant de sa pratique.
281. Voir par exemple le rapport du comité d'experts sur l'application de la charte au Royaume-Uni, paragraphe 70, en ce qui concerne le cornish.
282. Voir sur ce point les observations du comité d'experts dans le rapport sur l'application de la charte en Croatie (paragraphe 51).
283. Tel est le cas pour la Suède, ainsi qu'il ressort du rapport sur l'application de la charte dans ce pays, paragraphe 66.
284. Tel est le cas pour la Slovénie.
285. A défaut d'une telle continuité, les engagements souscrits devraient être regardés comme non respectés (voir le rapport du comité d'experts sur l'application de la charte au Royaume-Uni, paragraphe 133).
286. Il faut rappeler que la charte mentionne dans son préambule la nécessité d'apprendre les langues officielles. Mais si celles-ci sont socialement dominantes, cet apprentissage peut être réalisé sans qu'il soit organisé dans le cadre de l'enseignement primaire. Au contraire, si la langue régionale ou minoritaire est affaiblie au point de ne plus faire l'objet d'une transmission familiale normale, il peut être pédagogiquement efficace d'aménager un enseignement primaire exclusivement dans cette langue, sachant que la langue officielle, utilisée dans la plupart des autres aspects de la vie des enfants concernés, sera néanmoins acquise.
287. Voir le cas de l'enseignement du hongrois en Slovénie mentionné précédemment, note 274.
288. Voir le cas de certaines communes du canton des Grisons.
289. Rapport du comité d'experts sur l'application de la charte au Royaume-Uni, paragraphe 110.
290. Rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Allemagne, paragraphe 255.
291. Rapport du comité d'experts sur l'application de la charte au Royaume-Uni, paragraphe 207.
292. L'importance de cette intercompréhension est évoquée à plusieurs reprises par la charte.
293. On a pu considérer que le comité d'experts attache l'enseignement de l'histoire et de la culture liée aux langues régionales ou minoritaires pour les non-locuteurs à l'article 7.3 et examine l'application de l'article 8.1.g surtout du point de vue de l'enseignement donné aux locuteurs. Mais, au moins implicitement, le comité semble estimer que cet enseignement ne doit pas être limité à ceux qui apprennent la langue (rapport du comité d'experts sur l'application de la charte au Royaume-Uni, paragraphe 276).
294. Il n'y a que deux alternatives à la formation organisée par les pouvoirs publics : la formation privée à l'initiative des enseignants eux-mêmes et des organisations de promotion des langues régionale ou minoritaires et le recrutement d'enseignants qui ont acquis cette formation à l'étranger (pour le cas où une langue régionale ou minoritaire est également parlée à l'étranger).
295. Une situation analogue se retrouve pour l'article 10.4 par rapport aux articles 10.1 à 10.3.
296. Voir aussi à ce sujet l'article 14.a de la charte et l'exemple des rapports de coopération entre la Slovaquie et la Hongrie.
297. Ainsi, la nouvelle loi du Parlement catalan du 7 janvier 1998 sur l'utilisation du catalan dans les administrations publiques prévoit que les administrations relevant de la Généralité de Catalogne utilisent le catalan sans porter atteinte à l'usage de l'espagnol. C'est la traduction de l'idée de co-officialité aux niveaux interne et externe, c'est-à-dire au sein même des administrations régionales ou locales comme dans leurs relations avec les usagers. La connaissance du catalan est donc requise pour accéder à un emploi dans la fonction publique territoriale catalane.
298. Dans le cas du Tyrol du Sud, les procédures juridictionnelles se déroulent dans la langue du demandeur si elles concernent une administration publique ou si le défendeur se satisfait de cette langue, dans les deux langues de la région (l'italien et l'allemand) si le défendeur entend utiliser l'autre langue. Si nécessaire, toute la procédure et les jugements sont menés et rédigés dans les deux

langues. La loi constitutionnelle de la Finlande prévoit le droit pour tout citoyen d'employer devant les tribunaux et devant les autorités administratives la langue maternelle, que ce soit le finnois ou le suédois.

299. Belgique ou Suisse, par exemple.

300. Rapport explicatif, paragraphe 94.

301. Dans son rapport sur l'application de la charte en Hongrie, le comité d'experts s'est demandé s'il ne vaudrait pas mieux limiter géographiquement la faculté d'utiliser des langues minoritaires devant les tribunaux, de façon à permettre à l'Etat «de créer un système opérationnel qui garantirait la pratique des langues minoritaires devant les tribunaux» (paragraphe 46).

302. Ce point a été souligné par le rapport du comité d'experts, notamment dans le cadre du rapport sur l'application de la charte en Croatie (paragraphe 62).

303. Dans l'ensemble du paragraphe 9.1, les différents engagements proposés sont liés par la conjonction et/ou. Les auteurs de la charte ont ainsi voulu relever que certains de ces engagements n'étaient pas strictement alternatifs en ce sens que les engagements les plus étendus incluent nécessairement les engagements plus restreints (voir ci-dessus les explications données sous l'article 2), mais qu'ils pouvaient être cumulatifs car les engagements moins étendus peuvent comporter des aspects non couverts par les engagements plus larges (rapport explicatif, paragraphe 92).

304. Rapport explicatif, paragraphe 94. Les limites de cette notion sont à fixer pour chaque Etat en fonction des caractéristiques de son propre système judiciaire.

305. Paragraphe 45.

306. Rapport explicatif, paragraphe 95.

307. Ce droit de comprendre l'accusation est généralement garanti sur la base d'autres textes dont l'application est cependant conditionnée par la non-compréhension de la langue officielle.

308. Sont concernés par cette disposition aussi bien les tribunaux administratifs au sens strict que les organes de caractère juridictionnel exerçant des fonctions similaires, même s'ils ne portent pas le titre de juridiction administrative.

309. Par exemple le manque d'avocats parlant le hongrois dans les régions de Slovaquie où cette langue est pratiquée.

310. Le rapport sur l'exécution de la charte en Allemagne fait état de la crainte des locuteurs de langues régionales ou minoritaires d'être perçus comme des «fauteurs de troubles» (paragraphe 442).

311. Voir le rapport du comité d'experts sur l'application de la charte au Royaume-Uni (paragraphe 135).

312. En Slovaquie, la loi sur les tribunaux prévoit que dans les circonscriptions où sont reconnues les langues italiennes et hongroises, lorsqu'une partie utilise une de ces langues, les procédures sont menées et le jugement rendu aussi bien en italien ou en hongrois qu'en slovaque. Lorsqu'une juridiction supérieure statue sur un appel d'un jugement rendu en italien ou en hongrois, le jugement d'appel sera aussi traduit en italien ou en hongrois. Il incombe aux tribunaux de fournir aux intéressés les documents et informations nécessaires à la conduite de la procédure dans leur propre langue. Dans la loi sur l'autonomie des îles d'Aaland, qui appartiennent à la Finlande, il est prévu que la langue administrative de la province est le suédois et que les avis ou arrêts de la cour suprême concernant cette province doivent être rédigés en suédois. Toutefois, tout citoyen finlandais a le droit d'utiliser la langue finnoise devant un tribunal de la province et devant les autorités nationales lorsqu'il s'agit d'une affaire personnelle. Les tribunaux doivent joindre à leurs documents une traduction en langue nationale, c'est-à-dire en finnois si la personne concernée le demande.

313. Rapport sur l'exécution de la charte en Norvège, paragraphe 68.

314. Rapport, paragraphe 88.

315. Rapport du comité d'experts sur l'exécution de la charte au Royaume-Uni, paragraphe 139.

316. Voir les observations relatives à cet article, p. 236 et s.

317. Par exemple dans son rapport sur l'application de la charte en Hongrie, paragraphe 53.

318. Ainsi, l'article 9.2 n'exclut pas que soit prévue une procédure de «certification» de l'acte dans la langue officielle (rapport explicatif, paragraphe 97).

319. On peut relever que l'application de l'article 9.2 ne porte pas préjudice à l'application des traités et conventions d'assistance judiciaire, lesquels traitent directement de la question des langues à utiliser (rapport explicatif, paragraphe 98).
320. Rapport explicatif, paragraphe 100.
321. Rapport sur l'Allemagne, paragraphe 91.
322. Voir par exemple les rapports du comité d'experts concernant l'exécution de la charte en Allemagne (paragraphe 148, 223 et 300), en Finlande (paragraphe 94 et 164), en Hongrie (paragraphe 55) et aux Pays-Bas (paragraphe 83).
323. Les situations «intermédiaires» ont même tendance à se développer comme on le constate au Royaume-Uni avec la dévolution, en Espagne avec les communautés autonomes et/ou en Italie avec les avancées de la régionalisation.
324. Le comité d'experts pourrait le cas échéant émettre des observations sur les choix effectués s'ils devaient avoir des conséquences défavorables sur la prise en compte des langues régionales ou minoritaires.
325. Le comité d'experts a fait cette observation notamment dans son deuxième rapport sur l'application de la charte en Hongrie (paragraphe 101).
326. Voir ci-dessus, p. 93 et s.
327. Rapport explicatif, paragraphe 104.
328. Voir à ce sujet les observations du comité d'experts dans son rapport sur l'application de la charte en Croatie, paragraphe 75.
329. Rapport du comité d'experts sur l'application de la charte au Royaume-Uni, paragraphe 145.
330. 2^e rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Hongrie, paragraphe 110.
331. La question a été relevée par le comité d'experts dans son rapport sur l'exécution de la charte en Allemagne (par exemple paragraphe 185), constatant que les administrations avaient la prétention de pouvoir mettre à la charge des usagers les frais d'utilisation d'une langue autre que l'allemand.
332. Dans son rapport sur l'application de la charte en Norvège, s'agissant du sami (paragraphe 74).
333. Une nouvelle loi applicable depuis le 1^{er} janvier 1997 permet l'utilisation du frison dans les Pays-Bas dans les procédures administratives. Les demandes peuvent être présentées en frison dans la province de Frise; les autorités se chargent d'assurer les traductions. Cependant, le comité d'experts a dû constater qu'en 2001 cette loi n'avait pas encore reçue d'application concrète (rapport du comité d'experts sur l'application de la charte aux Pays-Bas, paragraphe 83).
334. Voir le rapport sur l'application de la charte en Hongrie, paragraphe 55.
335. Voir notamment la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985.
336. Les rapports du comité d'experts sur l'exécution de la charte en Suède mais aussi dans une certaine mesure au Royaume-Uni et en Croatie relèvent le manque de conviction de certaines collectivités locales dans l'action en faveur des langues régionales ou minoritaires.
337. Comme le rappelle le rapport explicatif (paragraphe 105), les Etats Parties devraient veiller à ce que la mise en œuvre de la charte respecte le principe de l'autonomie locale tel qu'il est défini par la Charte européenne de l'autonomie locale.
338. La question de l'implication des autorités régionales et locales dans la mise en œuvre de la charte a été abordée par le comité d'experts notamment dans ses rapports sur la mise en œuvre de la charte en Croatie et en Suède. (S'agissant de la Croatie, l'article 8 de la loi constitutionnelle permet aux collectivités locales de décider si une langue minoritaire a un statut officiel dans cette collectivité; rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Croatie, paragraphes 78 et suivants).
339. Rapport sur l'application de la charte aux Pays-Bas, paragraphe 85.
340. Rapport sur l'application de la charte en Finlande s'agissant de l'emploi de la langue same, paragraphe 184.
341. Ces dispositions ne font qu'exclure un usage exclusif ou obligatoire de la langue officielle lorsque l'utilisation d'une langue régionale ou minoritaire est prévu.
342. Voir les remarques ci-dessus sous les articles 9.1 (p. 170) et 10.1 (p. 187) et dans les «Observations introductives aux parties II et III, p. 94 et s.».
343. Voir ci-dessus, p. 21, 96 et 143.
344. Rapport explicatif, paragraphe 106.

345. Situation mentionnée par le comité d'experts au sujet du *Niederdeutsch* dans le rapport consacré à l'Allemagne (paragraphe 408).
346. Observations du comité d'experts dans le rapport sur l'exécution de la charte en Allemagne (paragraphe 229).
347. Rapport du comité d'experts sur l'exécution de la charte au Royaume-Uni (paragraphe 252) au sujet de la situation dans le Highland Council.
348. Ainsi, le gallois peut être utilisé dans l'assemblée nationale galloise, mais il n'y a pas d'interprétation systématique (rapport du comité d'experts sur l'application de la charte au Royaume-Uni, paragraphe 148).
349. Rapport du comité d'experts sur l'exécution de la charte en Allemagne en ce qui concerne l'utilisation du *Niederdeutsch* dans les conseils municipaux (paragraphe 335).
350. Rapport du comité d'experts sur l'exécution de la charte au Royaume-Uni (paragraphe 148 et 251).
351. Voir, par exemple, Wydmusch, 1998.
352. Il ne serait pas conforme aux objectifs de la charte de mettre le financement des travaux d'interprétation ou de traduction à la charge des locuteurs de langues régionales ou minoritaires, lesquels seraient ainsi obligés de «payer le droit d'utiliser leur langue» et seraient placés dans une situation défavorable par rapport aux locuteurs des langues officielles.
353. Voir par exemple les observations du comité dans le rapport sur l'application de la charte en Norvège, en ce qui concerne la langue sami, paragraphe 78.
354. Dans le canton des Grisons, un service de traduction professionnel a été mis en place ainsi que le relève le rapport relatif à l'application de la charte en Suisse, paragraphe 131.
355. En Finlande, il existe une loi sur la qualification linguistique des fonctionnaires. En application de cette loi, les agents employés dans les circonscriptions à population de langue suédoise doivent remplir les exigences linguistiques correspondantes.
356. Le rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Finlande constate que les règles relatives aux compétences des agents publics en suédois ne sont pas suffisamment appliquées (paragraphe 106).
357. Ainsi, en Slovénie, il existe un supplément de rémunération pour les fonctionnaires bilingues.
358. Les fonctionnaires finlandais peuvent bénéficier de congés rémunérés pour apprendre le sami (rapport sur l'application de la charte en Finlande, paragraphe 168).
359. Un tel obstacle indirect existe si par exemple l'alphabet officiel ne permet pas de formuler correctement de tels noms. Ainsi, le rapport sur l'application de la charte en Norvège (paragraphe 79) relève que, si les noms sami sont autorisés, les signes diacritiques ne sont pas acceptés. Le comité d'experts conclut que l'engagement n'est pas tenu. En Hongrie également, des difficultés ont été relevées dans le cas d'utilisation d'alphabets non latin (2^e rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Hongrie, paragraphe 116).
360. Celui-ci relève de manière critique que les autorités néerlandaises ne font pas systématiquement droit à des demandes de changement de nom pour adopter un nom frison (rapport sur l'application de la charte aux Pays-Bas, paragraphe 87).
361. Voir les recommandations du comité d'experts aux autorités hongroises d'adresser des instructions aux administrations concernées de se montrer plus conciliantes (2^e rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Hongrie, paragraphe 1115).
362. Sur ce sujet, voir McGonagle, Davis Noll et Price, 2003. Cet ouvrage de 512 pages examine la situation légale des médias au regard des questions de langues et de minorités dans tous les pays couverts par l'OSCE.
363. Voir rapport explicatif, paragraphe 107.
364. Voir Karlsreiter, 2003.
365. Malgré les progrès de la «dérégulation», l'accès au secteur des médias et les conditions de fonctionnement de ce secteur sont soumises à des réglementations qu'il peut être difficile de maîtriser dans les cas où seuls des groupes d'intérêts numériquement restreints sont concernés. Il existe aussi des règles juridiques de protection ou de monopole pour les langues officielles qui peuvent créer des difficultés d'accès pour les langues régionales ou minoritaires à ce secteur.

366. Pour les grands moyens de communication, l'effet de taille est souvent décisif. Or les langues régionales ou minoritaires correspondent généralement à un marché étroit. Elles ont donc besoin d'un soutien public.

367. Le secteur des médias exige des ressources humaines nombreuses et qualifiées. Pour faire fonctionner des médias en langue régionale ou minoritaire, il faut cumuler une compétence professionnelle (journalistique, etc.) ainsi qu'une grande compétence linguistique. Les personnes réunissant cette double compétence dans une langue régionale ou minoritaire sont généralement trop peu nombreuses.

368. De nombreux Etats, y compris parmi ceux ayant ratifié la charte, ont adopté des dispositions imposant le recours à la langue officielle à la télévision ou à la radio (le cas échéant avec des exceptions, notamment pour les langues régionales ou minoritaires) ou du moins imposant un quota au bénéfice de la ou des langue(s) officielle(s) : Croatie, Slovaquie, Pays-Bas, Espagne, etc.

369. La non-discrimination constitue cependant un minimum de protection pour les langues régionales ou minoritaires que les Etats Parties s'engagent à garantir également dans le domaine des médias en application de l'article 7.2 de la charte.

370. Telles que l'article 19 de la Convention internationale relative aux droits civils et politiques ou l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

371. La question est également abordée par l'article 9 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales : « 1. [...] 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. 2. Le premier paragraphe n'empêche pas les Parties de soumettre à un régime d'autorisation, non discriminatoire et fondé sur des critères objectifs, les entreprises de radio sonore, télévision ou cinéma. 3. Les Parties n'entraveront pas la création et l'utilisation de médias écrits par les personnes appartenant à des minorités nationales. Dans le cadre légal de la radio sonore et de la télévision, elles veilleront, dans la mesure du possible et compte tenu des dispositions du premier paragraphe, à accorder aux personnes appartenant à des minorités nationales la possibilité de créer et d'utiliser leurs propres médias. 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. »

372. Voir ci-dessus, p. 58 et s.

373. Paragraphe 108, p. 94 et s. et p. 143 et s.

374. Voir ci-dessus, p. 93 et s.

375. Voir les observations sous l'article 10.3, p. 202.

376. Voir, par exemple, Mendel, 2000, et Barendt, 1993.

377. Voir aussi sur les caractéristiques du service public radiotélévisuel : Born et Prosser, 2001.

378. Rapport explicatif, paragraphe 110.

379. *Idem*. Inversement, un secteur radiotélévisuel étatique ne répondant pas aux principes de généralité et d'impartialité ne serait pas conforme aux critères du service public.

380. Rapport du comité d'experts sur l'application de la charte au Royaume-Uni, paragraphe 160 : la radio BBC radio Cymru est entièrement en gallois ; la télévision S4C diffuse une chaîne analogique avec cinq heures d'émissions par jour aux heures de grande écoute et deux chaînes digitales avec quatorze heures d'émissions en gallois.

381. Rapport explicatif, paragraphe 227 : la SSR gère trois stations de radio et deux chaînes de télévision couvrant la Suisse italophone.

382. Cet engagement a été souscrit par exemple par le Royaume-Uni pour la langue gaélique écossaise. Le comité d'experts a analysé avec précisions les mesures prises qu'il juge encore insuffisantes (rapport sur l'application de la charte au Royaume-Uni, paragraphes 258 et suivants).

383. Un bon exemple est la radio finlandaise en langue same dont 90 % des émissions sont dans cette langue (rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Finlande, paragraphe 173). La radio sami norvégienne diffuse plus de 1500 heures par an (rapport sur l'application de la charte en Norvège, paragraphe 80).

384. Rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Suède, paragraphe 125.

385. Ainsi, la NOS (fondation de la radio et de la télévision néerlandaise) diffuse environ trente heures de programmes de télévision en frison. A juste titre, le comité d'experts estime que c'est

insuffisant (rapport du comité d'experts sur l'application de la charte aux Pays-Bas, paragraphe 88 et suivants). Dans d'autres cas, le comité d'experts se montre trop peu exigeant. Ainsi, s'agissant des émissions en irlandais diffusé par BBC Northern Ireland, le comité estime l'engagement 11.1.a.iii satisfait avec cinq heures par semaine, ce qui ne peut cependant être regardé comme un soutien efficace à cette langue.

386. A plusieurs reprises, le comité d'experts insiste sur l'utilité de recourir à ce type d'instrument (voir par exemple le 2^e rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Hongrie, paragraphe 128).

387. Rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Allemagne, paragraphe 233.

388. 2^e rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Hongrie, paragraphe 120.

389. Rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Suisse, paragraphe 140.

390. *Ibid.*, paragraphe 142.

391. Rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Croatie, paragraphe 95.

392. Rapport du comité d'experts sur l'application de la charte aux Pays-Bas, paragraphe 90.

393. C'est ainsi qu'il souligne l'apport que représente la télévision irlandaise pour l'accès à des émissions en irlandais de la population d'Irlande du Nord (rapport du comité d'experts sur l'application de la charte au Royaume-Uni, paragraphe 351) et, relevant que la télévision par câble de Budapest n'inclut pas dans ses retransmissions les programmes d'Etats voisins dont les langues sont identiques ou proches de langues régionales ou minoritaires hongroises, il suggère aux autorités hongroises d'imposer par voie réglementaire aux sociétés concessionnaires la retransmission des programmes en langues minoritaires au-delà des régions frontalières (rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Hongrie, paragraphe 65).

394. Convention européenne sur la télévision transfrontière du 15 mars 1989. Cette convention adoptée dans le cadre du Conseil de l'Europe offre aux Parties un cadre juridique visant à faciliter la diffusion transfrontière des services de programmes de télévision en Europe. Elle garantit la liberté de réception et de retransmission de ces services, définit un ensemble de règles de base communes pour leur développement harmonieux (publicité, droit de réponse, protection des mineurs...) et contribue à la promotion de l'industrie audiovisuelle européenne (quotas de diffusion). Elle a été modifiée par un protocole du 1^{er} octobre 1998 alignant la convention sur la directive communautaire «TVSF» (directive 97/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 juin 1997 modifiant la directive 89/552/CEE du Conseil du 3 octobre 1989).

395. Rapport explicatif, paragraphe 111. Dans cet esprit, le comité d'experts encourage la Finlande à dégager les crédits nécessaires pour permettre de retransmettre les émissions de télévision norvégiennes et suédoises en langue same (rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Finlande, paragraphe 178).

396. On peut évoquer le cas de la chaîne de télévision en italien installée en Slovénie. Le fait que cette chaîne puisse être reçue en Italie et en Croatie a été d'un apport considérable pour elle. Il semble que des difficultés soient survenues à cet égard après l'indépendance de la Slovénie.

397. Par exemple par une réglementation spécifique de la publicité.

398. Rapport explicatif, paragraphe 112 : cette convention pose le principe de la non-restriction de la retransmission des programmes conformes à la convention.

399. Rapport explicatif, paragraphe 112.

400. Rapport explicatif, paragraphe 113.

401. Rapport explicatif, paragraphe 116.

402. Voir au sujet de cette notion les explications figurant sous l'article 1.b (p. 58 et s.) et dans l'introduction à la partie III (p. 143).

403. Voir ci-dessus les observations sous l'article 10.2 (p. 193 et s.).

404. Voir rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Finlande, paragraphe 117.

405. Le rapport du comité d'experts sur l'application de la charte au Pays-Bas (paragraphe 96) indique que tel avait été l'objectif affiché du Gouvernement néerlandais mais que cela n'était guère appliqué dans la pratique.

406. Voir les observations mentionnées à la note précédente.

407. Voir les observations effectuées sous l'article 7.4 au sujet du rôle des ONG (p. 127 et s.).

408. Par exemple comme une condition réglementaire pour avoir accès à certains programmes ou certaines subventions.
409. Rapport explicatif, paragraphe 118.
410. Le comité d'experts estime que l'engagement est rempli quand la collecte est réalisée par des organismes centraux à vocation générale (voir par exemple le rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Croatie, paragraphe 103, ou le rapport du comité d'experts sur l'application de la charte au Royaume-Uni, paragraphe 182), mais on peut se demander si ce genre d'organisme est apte à assurer de manière active le rôle de présentation et de publication visé par l'article 12.1.g. L'existence d'une bibliothèque centrale pour chaque minorité linguistique, également mentionnée dans le rapport sur la Croatie (paragraphe 101) paraît plus adaptée.
411. La collecte par une bibliothèque nationale, telle que la Bibliothèque royale de Stockholm pour le same, (rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Suède, paragraphe 161), ne paraît pas constituer une modalité appropriée.
412. Voir par exemple le rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Allemagne, paragraphes 114, 316 et 462.
413. Paragraphe 118.
414. Voir par exemple le rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Finlande, paragraphe 119.
415. Voir par exemple le rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Allemagne, paragraphe 201.
416. Cet argument figure notamment dans le rapport allemand.
417. Comme le Welsh Language Board pour la langue galloise au Royaume-Uni.
418. Les exemples de telles situations sont nombreux. Ainsi, de nombreux locuteurs romanches vivent à Coire en dehors de la zone linguistique romanche traditionnelle et il y a des cadres culturels utilisant cette langue (rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Suisse, paragraphe 164).
419. Rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Suède, paragraphe 280.
420. Voir aussi ci-dessus les observations sous l'article 1 (p. 50).
421. Cette formulation est quelque peu ambiguë : le paragraphe 12.2 parle d'un «nombre de locuteurs qui justifie» les mesures en cause, alors que le paragraphe 12.1 parle de «territoire sur lequel les langues régionales ou minoritaires sont pratiquées». Mais cette dernière disposition doit elle-même être interprétée à la lumière de l'article 1.b qui indique que par «territoire dans lequel une langue régional ou minoritaire est pratiquée», on entend l'aire géographique dans laquelle cette langue est le mode d'expression d'un nombre de personnes justifiant l'adoption des mesures de protection prévues. Ainsi, aussi bien le paragraphe 12.1 que le paragraphe 12.2 font référence à un nombre de locuteurs justifiant les mesures envisagées. Mais, derrière cette similitude apparente, la démarche dans les deux cas est différente : le paragraphe 12.1 vise les territoires sur lesquels ces langues sont pratiquées traditionnellement, le critère numérique des locuteurs étant supplétif, alors que dans le cadre du paragraphe 12.1 le critère numérique est déterminant.
422. Paragraphe 120.
423. Ainsi, le rapport du comité d'experts relatif à la Suisse note que l'association culturelle «Pro Helvetia» a inclus la promotion de productions culturelles en romanche et en italien dans ses programmes (paragraphe 293). Le British Council a un comité spécial gallois (rapport du comité d'experts sur l'application de la charte au Royaume-Uni, paragraphe 185).
424. Rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Allemagne, paragraphe 163, au sujet de la présence du danois à l'Expo 2000 de Hanovre.
425. Par exemple, le rapport relatif à la Suisse évoque la création d'un Comité culturel italo-suisse qui encourage la coopération entre les italophones du Tessin et les institutions italiennes.
426. A cet égard, les dispositions de l'article 13 constituent une concrétisation du principe de non-discrimination, tel qu'il est développé par l'article 7.2, qui lui aussi s'applique sur l'ensemble du territoire des Etats adhérents.
427. Toutefois, les activités économiques et sociales visées par l'article 13 peuvent aussi être exercées par des personnes publiques (voir notamment les cas visés par les articles 13.2.b et 13.2.c) ou par des personnes privées agissant dans le cadre d'une délégation ou d'une concession publique,

hypothèses dans lesquelles l'influence des autorités publiques pour obtenir la prise en considération des langues régionales ou minoritaires sera plus forte.

428. Ainsi, s'agissant de l'application de la loi 101 du Québec, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a considéré que l'interdiction d'utiliser une langue autre que la langue officielle dans l'affichage commercial est contraire aux engagements figurant dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

429. En ce sens, elles constituent une concrétisation du principe de non-discrimination, comme le relève le rapport explicatif (paragraphe 122).

430. Rapport du comité d'experts sur l'application de la charte aux Pays-Bas, paragraphe 101.

431. Ces limitations ne figuraient pas dans la version de la charte adoptée par la CPLRE.

432. Et non aux règlements d'entreprises également visés par l'article 13.1.b qui ne sont pas des «actes entre locuteurs» au sens de ces dispositions.

433. Cette restriction est comparable à celle figurant à l'article 12.1 (paragraphe introductif, p. 226).

434. Voir article 10.1.

435. Paragraphe 102.

436. Parmi les mesures dont la réalisation a été souhaitée par le comité d'experts figurent notamment l'acceptation par le service des postes du courrier libellé en langue régionale ou minoritaire et la mention par les chemins de fer des noms de gares dans ces langues (voir par exemple le rapport sur l'application de la charte aux Pays-Bas, paragraphe 102).

437. Ainsi, le rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Norvège constate qu'il n'y a pas dans ce pays de politique appropriée pour assurer la mise en œuvre de cet engagement en raison d'une incitation insuffisante du personnel médical à acquérir la formation linguistique nécessaire en sami.

438. Cette difficulté a été invoquée par les autorités allemandes ainsi qu'il résulte du rapport du comité d'experts sur l'application de la charte dans ce pays (rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Allemagne, paragraphe 286).

439. Rapport explicatif, paragraphe 69.

440. Voir les observations faites ci-dessus sous l'article 12.2, p. 233 et s.

441. Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, adoptée à Madrid le 21 mai 1980 (Série des traités européens, n° 105); Protocole additionnel n° 1 à la convention-cadre signé le 9 novembre 1995; Protocole additionnel n° 2 sur la coopération interterritoriale, signé le 5 mai 1998.

IX. PARTIE IV – APPLICATION DE LA CHARTE

Observations introductives sur le mécanisme de suivi de la charte

L'efficacité d'une convention dépend pour une part non négligeable des modalités qui garantissent sa mise en œuvre. Aussi, la charte a-t-elle mis en place un mécanisme de suivi systématique de son application.

Il ne s'agit pas d'une procédure de plainte et encore moins d'un mécanisme de recours de type juridictionnel. D'ailleurs, la nature des engagements souscrits ne s'y prêterait guère dès lors que les Etats ont une large marge d'initiative sur les modalités de mise en œuvre.

Le texte de la charte ne parle pas de contrôle mais de suivi d'application. Pour réaliser celui-ci, la charte utilise un procédé relativement traditionnel, à savoir la présentation au Conseil de l'Europe de rapports périodiques établis par les Etats sur les mesures prises pour l'exécution de leurs engagements, ces rapports étant rendus publics et évalués par une instance indépendante.

Mais il n'est pas abusif de dire que ces rapports font l'objet d'un vrai contrôle puisqu'ils sont examinés par un comité d'experts indépendants, lequel fait lui-même rapport au Comité des Ministres sur la mise en œuvre de la charte dans l'Etat concerné.

Bien que prudent et respectueux de la souveraineté des Etats, ce mécanisme avait suscité des craintes au moment de la rédaction de la charte. Encore avant le stade de son adoption par la CPLRE, ce chapitre avait fait l'objet de nombreux amendements. Cependant la solution adoptée par cette dernière semble correspondre à un bon équilibre puisqu'elle a été reprise sans grands changements par le CAHLR et que, depuis l'entrée en vigueur de la charte, ce mécanisme n'a pas rencontré de difficulté de fonctionnement.

Il est fondé en premier lieu sur l'idée d'une information précise sur la situation des langues régionales ou minoritaires dans l'Etat concerné et sur les mesures prises par cet Etat. Cet examen est effectué par l'Etat lui-même et doit lui permettre de mieux évaluer sa propre situation. Le rapport est ensuite examiné par un comité d'experts qui, en règle générale, complète son information sur place, notamment en rencontrant les organisations représentatives des locuteurs de langues régionales ou minoritaires. Le comité d'experts pourra sur cette base procéder à une évaluation et faire des propositions qui seront, le cas échéant, reprises par le Comité des Ministres.

La charte se base sur la bonne volonté des Etats Parties. Aussi ce processus vise-t-il en premier lieu à aider les Etats à progresser dans la mise en œuvre de la charte plutôt qu'à relever des manquements. Cependant, dans le cas où une mise en œuvre serait défailante, ce mécanisme peut permettre de porter le problème devant l'opinion publique. Le Comité des Ministres ne dispose pas d'instruments de contrainte à l'égard des Etats Parties, mais ces derniers seront certainement sensibles aux observations et recommandations de cette haute institution européenne, surtout si elles sont publiques.

Le débat qui pourra être mené sur la base des rapports de suivi peut aussi aider les Etats à mieux surmonter les difficultés rencontrées, grâce à la mise en commun des expériences, aux conseils des experts et à l'information fournie sur les bonnes pratiques. Les rapports du comité d'experts sont fondés sur une pédagogie de l'encouragement et sur une dynamique de la confiance et non sur un esprit de censure. Il reste que ce mécanisme oblige les Etats à prendre au sérieux leurs engagements puisqu'ils doivent publiquement s'expliquer sur leur politique de mise en pratique de la charte.

Il convient de souligner, compte tenu de la pratique plus récente du comité, que le second cycle de contrôle permet non seulement de faire apparaître les progrès réalisés et les mesures prises par l'Etat suite aux recommandations antérieures du Comité des Ministres, mais aussi de concentrer l'attention sur les points qui demeurent problématiques.

Article 15 – Rapports périodiques

«1. Les Parties présenteront périodiquement au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, sous une forme à déterminer par le Comité des Ministres, un rapport sur la politique suivie, conformément à la partie II de la présente charte, et sur les mesures prises en application des dispositions de la partie III qu'elles ont acceptées. Le premier rapport doit être présenté dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la charte à l'égard de la Partie en question, les autres rapports à des intervalles de trois ans après le premier rapport.

2. Les Parties rendront leurs rapports publics.»

Le suivi de l'application de la charte par les Etats Parties se fonde en premier lieu sur les rapports que ces Etats doivent présenter au Secrétaire Général. Ces rapports exposent la politique suivie et les mesures prises en exécution des engagements auxquels ils ont souscrits.

Section 1. Périodicité des rapports

Un premier rapport doit être présenté dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la charte à l'égard de l'Etat concerné. Les rapports suivants doivent être présentés à des intervalles de trois ans après le premier rapport.

Cette périodicité renforce le processus de suivi organisé par la charte. De la sorte, un dialogue permanent est instauré entre chaque Etat et le comité d'experts.

La procédure des rapports triennaux a aussi comme objectif (et comme effet d'après les expériences déjà effectuées) d'ouvrir et d'entretenir un dialogue au sein des Etats adhérents entre les locuteurs des langues régionales ou minoritaires et les responsables publics.

Du fait de la périodicité triennale, l'évaluation du comité d'experts a un impact constant. Le second cycle d'évaluation permet de faire apparaître les progrès réalisés depuis l'adoption des premiers rapports et permet de connaître les mesures prises en application des recommandations antérieures des experts ou du Comité des Ministres.

Section 2. Contenu des rapports

Ces rapports doivent, selon l'article 15, porter :

- sur la politique suivie conformément à la partie II ;
- sur les mesures prises en application de la partie III (en ce qui concerne les dispositions de cette partie qui ont été acceptées).

L'objet de ces rapports est de donner au comité d'experts toutes informations nécessaires pour apprécier les conditions d'application de la charte et pour la préparation de son propre rapport en application de l'article 16.

En vertu de l'article 15, le Comité des Ministres est compétent pour déterminer la forme (c'est-à-dire aussi les caractéristiques de ces rapports). Dans ce cadre, des schémas ont été établis, tant pour le rapport initial que pour les rapports périodiques triennaux ultérieurs.

A. Schéma du rapport initial

Durant sa première réunion le 29 juin 1998, le comité d'experts de la charte a rédigé un schéma concernant les rapports périodiques initiaux⁴⁴². Ce schéma initial a été adopté par le Comité des Ministres lors de sa 648^e réunion, le 10 novembre 1998, conformément à l'article 15 de la charte. Il présente les informations principales que les Etats Parties doivent fournir sur la situation des langues régionales ou minoritaires dans leur pays.

Selon ce schéma, les rapports doivent contenir des informations à jour et complètes sur le statut et la situation des langues auxquelles s'applique la charte, et doivent porter à la connaissance du comité les principaux instruments juridiques ainsi que les politiques menées en ce domaine. Ils doivent comporter, entre autres, des informations sur les changements législatifs ou autres changements importants intervenus. Dans tous les cas appropriés, le rapport devrait faire état des données statistiques pertinentes.

Le schéma prévoit trois parties spécifiques.

Première partie

1. Instruments juridiques de mise en œuvre de la charte.
2. Indication de toutes les langues régionales ou minoritaires, telles que définies au paragraphe *a* de l'article 1 de la charte, qui sont pratiquées sur le territoire de l'Etat avec la précision des parties du territoire où résident les locuteurs de ces langues.
3. Indication du nombre des locuteurs de chaque langue régionale ou minoritaire et précisions sur les critères retenus par l'Etat pour définir le terme «locuteur d'une langue régionale ou minoritaire» à cette fin.
4. Indication des langues dépourvues de territoire, telles que définies au paragraphe *c* de l'article 1 de la charte, pratiquées sur le territoire de l'Etat et données statistiques relatives aux locuteurs de ces langues.
5. Indication des organismes ou des organisations légalement établis dans l'Etat qui favorisent la protection et le développement des langues régionales ou minoritaires. Fourniture de leurs noms et adresses éventuels.
6. Indication des éventuels organismes ou organisations qui auraient été consultés en relation avec l'élaboration du rapport périodique.
7. Indication des mesures prises (conformément à l'article 6 de la charte) pour mieux faire connaître les droits et les devoirs découlant de l'application de la charte.

Deuxième partie

1. Indication des mesures prises par l'Etat pour appliquer l'article 7 de la charte aux langues régionales ou minoritaires énumérées ci-dessus aux paragraphes 2 et 4 de la première partie, en distinguant les différents niveaux de responsabilité.
2. Le cas échéant, indication des autres mesures envisagées dans l'Etat.

Troisième partie

Pour chaque langue régionale ou minoritaire choisie au moment de la ratification, conformément au paragraphe 2 de l'article 2 de la charte, indication de la manière dont les paragraphes et/ou alinéas sont appliqués.

A chaque fois, indication des dispositions juridiques pertinentes, ainsi que du territoire sur lequel elles sont applicables.

B. Schéma des rapports triennaux ultérieurs

Le 7 février 2002, le comité d'experts a adopté un schéma pour les rapports périodiques à soumettre tous les trois ans par les Etats Parties⁴⁴³. Ces rapports doivent, comme les rapports initiaux, contenir une information à jour sur le statut des langues auxquelles s'applique la charte. Ils peuvent cependant se

concentrer sur les changements législatifs ou autres intervenus depuis le rapport précédent. Ils doivent également indiquer de manière précise les mesures prises par l'Etat Partie afin de mettre en œuvre les recommandations adoptées par le Comité des Ministres ainsi que les autres recommandations du comité d'experts. Dans la mesure où aucun changement majeur ne serait intervenu, l'Etat a la faculté de reproduire dans le rapport périodique triennal toute portion pertinente d'un rapport antérieur. Il devra s'efforcer de tenir compte des questions que le comité d'experts lui avait adressées au cours des phases précédentes de son activité de suivi.

Pour le reste, le nouveau schéma prévoit une structure consistant en une section préliminaire et en trois parties spécifiques.

La section préliminaire doit décrire de manière adéquate le contexte nécessaire pour comprendre les informations contenues dans les parties I à III du rapport. En particulier, elle devrait contenir toutes les informations générales nécessaires pour comprendre la situation des langues régionales ou minoritaires auxquelles s'applique la charte, ainsi que de leurs locuteurs. Les parties I à III du rapport sont conçues plus spécifiquement pour présenter au comité une vue approfondie de la manière dont la charte est mise en œuvre, y compris les développements ayant eu lieu depuis le rapport précédent, toute nouvelle mesure de mise en œuvre de la charte et toute mesure de mise en œuvre des recommandations du Comité des Ministres.

Section préliminaire

1. Informations générales nécessaires, telle que l'évolution historique pertinente dans le pays ; aperçu de la situation démographique y compris les données économiques de base concernant les différentes régions ; éléments relatifs à la structure constitutionnelle et administrative de l'Etat.
2. Indication de toutes les langues régionales ou minoritaires, telles que définies au paragraphe *a* de l'article 1 de la charte, qui sont pratiquées sur le territoire de l'Etat. Précisions sur les parties du territoire sur lesquelles résident les locuteurs de ces langues.
3. Nombre des locuteurs de chaque langue régionale ou minoritaire, précisions sur les critères que l'Etat a retenu pour définir le terme «locuteur d'une langue régionale ou minoritaire» à cette fin.
4. Indication des langues dépourvues de territoire, telles que définies au paragraphe *c* de l'article 1 de la charte, pratiquées sur le territoire de l'Etat ; données statistiques relatives aux locuteurs de ces langues.
5. Dans la mesure où cela pourrait s'avérer utile pour compléter les quatre points ci-dessus, production des déclarations générales récentes sur la politique de l'Etat concernant la protection des langues régionales ou minoritaires.

Première partie

1. Principaux instruments et/ou dispositions juridiques essentielles pour la mise en œuvre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires dans le pays. Production des éléments suivants :

- copies de ces instruments et/ou dispositions juridiques, en anglais ou en français, dans le cas où le pays ne les aurait pas fournies dans le cadre du rapport périodique initial ;
- détails et copies des nouveaux actes législatifs ou réglementaires dans le domaine des langues régionales ou minoritaires ;
- détails de jurisprudence ou d'autres développements juridiques ou administratifs dans ce domaine.

2. Indication s'il existe, dans le pays, des organismes ou des organisations légalement établis dans l'Etat qui favorisent la protection et le développement des langues régionales ou minoritaires. Mention des noms et adresses de ces organismes et organisations.

3. Indication si un organisme ou une organisation quelconque a été consulté dans le cadre de l'élaboration du présent rapport périodique ou concernant la mise en œuvre des recommandations que le Comité des Ministres a adressées aux autorités du pays. Indication de l'organe ou de l'organisation dont il s'agit.

4. Indication des mesures prises (conformément à l'article 6 de la charte) pour mieux faire connaître les droits et les devoirs découlant de l'application de la charte.

5. Indication des mesures prises afin de mettre en œuvre les recommandations du Comité des Ministres.

6. Indication des mesures prises par l'Etat pour informer les instances suivantes des recommandations :

- niveaux de gouvernement (national, fédéral, collectivités locales et régionales ou administrations) ;
- autorités judiciaires ;
- organes et associations légalement établis.

7. Indication des modalités selon lesquelles le pays a impliqué les instances mentionnées ci-dessus dans la mise en œuvre des recommandations.

Deuxième partie

1. Mesures prises par l'Etat pour appliquer l'article 7 de la charte aux langues régionales ou minoritaires énumérées ci-dessus aux paragraphes 1 et 3 de la première partie, en distinguant les différents niveaux de responsabilité.

2. Le cas échéant, indication des autres mesures qui sont envisagées.

Troisième partie

- Pour chaque langue régionale ou minoritaire choisie au moment de la ratification, conformément au paragraphe 2 de l'article 2 de la charte, indication de quelle manière les paragraphes et/ou alinéas sont appliqués ;
- indication dans chaque cas des dispositions juridiques pertinentes, ainsi que du territoire sur lequel elles sont applicables.

Section 3. Publication des rapports nationaux

Les Etats doivent rendre publics leurs rapports nationaux⁴⁴⁴. En application de cette disposition, ils doivent organiser la diffusion de ces rapports. De surcroît, ces rapports sont disponibles auprès du Conseil de l'Europe, notamment sur son site Internet.

La publicité de ces rapports permet à toutes les personnes et à tous les organismes concernés d'en prendre connaissance et d'en vérifier la correction.

Si des organismes ou associations estiment nécessaire d'émettre des observations sur les rapports, ils ont la possibilité de les adresser au comité d'experts⁴⁴⁵.

Article 16 – Examen des rapports

«1. Les rapports présentés au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en application de l'article 15 seront examinés par un comité d'experts constitué conformément à l'article 17.

2. Des organismes ou associations légalement établis dans une Partie pourront attirer l'attention du comité d'experts sur des questions relatives aux engagements pris par cette Partie en vertu de la partie III de la présente charte. Après avoir consulté la Partie intéressée, le comité d'experts pourra tenir compte de ces informations dans la préparation du rapport visé au paragraphe 3 du présent article. Ces organismes ou associations pourront en outre soumettre des déclarations quant à la politique suivie par une Partie, conformément à la partie II.

3. Sur la base des rapports visés au paragraphe 1 et des informations visées au paragraphe 2, le comité d'experts préparera un rapport à l'attention du Comité des Ministres. Ce rapport sera accompagné des observations que les Parties seront invitées à formuler et pourra être rendu public par le Comité des Ministres.

4. Le rapport visé au paragraphe 3 contiendra en particulier les propositions du comité d'experts au Comité des Ministres en vue de la préparation, le cas échéant, de toute recommandation de ce dernier à une ou plusieurs Parties.

5. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe fera un rapport biennal détaillé à l'Assemblée parlementaire sur l'application de la charte.»

Section 1. Article 16.1 – Transmission des rapports au comité d'experts

Les rapports nationaux sont adressés au Secrétaire Général. Celui-ci les communique pour examen au comité d'experts. Cet examen intègre différentes mesures.

Le comité d'experts désigne à la majorité simple un ou plusieurs rapporteurs parmi ses membres⁴⁴⁶. Dans la pratique, les rapports nationaux sont examinés dans le cadre d'un groupe de travail comportant le rapporteur, l'expert émanant de l'Etat concerné et un troisième expert. Ce groupe de travail, assisté du secrétariat de la charte constitué au sein de la Direction générale des affaires juridiques du Conseil de l'Europe⁴⁴⁷ examine le rapport national et toutes les pièces jointes. Il reçoit communication des observations émises par des organismes ou associations.

Section 2. Article 16.2 – Collecte des observations d'organisations ou d'associations

L'article 16.2 prévoit que des organismes ou associations pourront attirer l'attention du comité sur des questions liées à la mise en œuvre de la charte par les Etats.

A. Organisations et associations concernées

Peu de conditions sont fixées pour l'exercice de ce droit de présenter des observations. Il est seulement exigé que les associations ou organismes en cause soient légalement établis dans un Etat partie à la charte.

Le terme «légalement établi» doit se comprendre comme visant des associations en situation légale. Il ne semble pas conforme à l'objectif de la disposition en cause que cette expression soit interprétée comme exigeant que les organismes et associations intéressées soient dotées de la personnalité juridique. Il suffit qu'elles soient en règle avec la loi.

Dans le même ordre d'idée, il ne semble pas qu'il faille comprendre l'article 16.2 comme limitant la faculté des observations à des organismes de droit privé. Des personnes de droit public et notamment des autorités administratives⁴⁴⁸ concernées à un titre ou un autre par l'utilisation des langues régionales ou minoritaires doivent également pouvoir informer le comité.

Il résulte a contrario de l'article 16.2, première phrase, que seules les associations nationales constituées dans l'Etat dont le rapport est examiné peuvent présenter des observations. On a voulu éviter que des organisations étrangères s'immiscent dans un débat national au sujet de la manière dont un Etat exécute ses engagements⁴⁴⁹.

B. Importance des communications des organismes et associations

En mentionnant expressément la possibilité pour des organismes et des associations de présenter des observations, la charte montre qu'elle accorde une grande importance à ce type de contribution qui permet d'ébaucher une sorte de discussion contradictoire entre ces organismes et associations et l'Etat concerné sous l'arbitrage du comité⁴⁵⁰. L'existence des observations d'organisations et associations est non seulement une source précieuse d'informations complémentaires

pour le comité, cet apport permet aussi de légitimer et de crédibiliser tout le processus de contrôle de la charte. Le comité est dès lors bien inspiré non seulement de recevoir et d'étudier ces observations, mais aussi de les susciter en entrant par le biais de ses rapporteurs en contact avec ces organismes et associations.

Commentant la procédure d'examen des rapports nationaux sur son site web, le Secrétariat du Conseil de l'Europe souligne que les ONG doivent être considérés par les Etats comme des partenaires privilégiés dans la poursuite de l'objectif commun de promotion des langues régionales et minoritaires. Avant la ratification, elles peuvent guider les Etats dans le choix des paragraphes de la partie III à appliquer. Dans le suivi de la charte, leur rôle est d'aviser le comité d'experts et les autorités nationales des problèmes pouvant survenir dans la mise en œuvre de la charte.

C. Contenu des observations

S'agissant de l'objet des observations des organisations et associations, l'article 16.2 distingue la partie II de la partie III :

- elles «peuvent attirer l'attention du comité d'experts sur des questions relatives aux engagements pris» par l'Etat concerné en vertu de la partie III. Le comité devra consulter l'Etat concerné avant de tenir compte de ces informations dans la préparation du rapport ;
- elles «pourront soumettre des déclarations quant à la politique suivie» par l'Etat concerné conformément à la partie II.

La distinction ainsi opérée par l'article 16.2 n'est pas absolument claire. Elle semble correspondre à l'idée suivante :

- la partie III comprend des engagements très précis sur lesquels les organisations et associations peuvent apporter des informations détaillées utiles pour connaître la réalisation des engagements pris. Dans le souci de réaliser une procédure de caractère contradictoire, ces faits précis doivent cependant être soumis à l'Etat concerné, afin qu'il puisse les examiner et, le cas échéant, les contester. Ce n'est qu'après avoir consulté l'Etat que le comité pourra décider de tenir compte de ces informations dans le rapport pour porter une appréciation sur le respect des engagements pris ;
- pour la partie II, il s'agit d'engagements plus généraux. A cet égard, il convient essentiellement de connaître la politique suivie en la matière par l'Etat concerné. Pour cette partie, la problématique est davantage d'apprécier cette politique que de vérifier des faits précis. Dans ce contexte, les contributions des organisations et associations pourra consister dans des «déclarations quant à la politique suivie». L'article 16.2 n'indique pas que ces déclarations sont communiquées à l'Etat concerné, ni que le comité pourra en tenir compte dans son rapport. Il ne serait cependant pas raisonnable d'interpréter cette disposition de la charte «a contrario» et de conclure que puisque cette communication et cette prise en compte ne sont pas explicitement prévues

pour la partie II comme pour la partie III, elle ne serait pas possible. En interprétant ces dispositions de la charte en fonction de leurs objectifs, il est clair que si les organisations et les associations sont invitées à formuler des déclarations sur la partie II, ces déclarations doivent, le cas échéant, pouvoir être utilisées par le comité d'experts. Si celui-ci les trouve pertinentes, il sera conforme au caractère contradictoire de ses investigations qu'il les porte à la connaissance de l'Etat concerné. Si, après examen, ces déclarations paraissent justifiées, il sera utile que le comité les mentionne dans son rapport.

Telle est d'ailleurs la pratique suivie. Il faut donc interpréter l'article 16.2 de la manière suivante: les organismes et associations peuvent présenter deux types de communications:

- des informations précises sur des faits qui concernent surtout la partie III mais, le cas échéant, également la partie II;
- des déclarations sur les politiques suivies qui concernent surtout la partie II, mais peuvent intéresser aussi la partie III.

Dans les deux cas, si ces communications paraissent sérieuses, il y a lieu d'en informer l'Etat pour qu'il puisse apporter éventuellement ses précisions. Ayant pris connaissance de ces dernières, le comité d'experts pourra apprécier la pertinence de ces communications et décider si elles doivent être mentionnées dans le rapport.

Section 3. Article 16.3 – Elaboration des rapports du comité

Sur la base des informations figurant dans les rapports nationaux et les autres informations recueillies, le comité d'experts est chargé de préparer à l'attention du Comité des Ministres un rapport sur la manière dont chaque Etat adhérent a mis en œuvre la charte.

Le comité d'experts dispose à cette fin, outre du rapport national et des observations des organisations ou associations, de la possibilité de poser des questions précises aux Etats, de demander des éclaircissements ou des explications sur des points jugés insuffisamment développés dans les rapports nationaux ou qui paraîtront correspondre à des insuffisances dans la mise en œuvre de la charte, afin que l'Etat concerné puisse s'expliquer à cet égard. Le comité recueille aussi l'avis éventuel des Etats sur les observations communiquées par des organisations ou associations. En pratique, il est rare que les Etats émettent de telles observations.

Cette procédure écrite est généralement suivie d'une visite sur place d'une délégation du comité dans l'Etat concerné afin de rencontrer les autorités, les organisations non gouvernementales ou tout autre organisme compétent permettant d'évaluer l'application concrète de la charte. Cette délégation est dirigée par le rapporteur. Cette possibilité d'envoyer un ou plusieurs de ses membres dans le pays sur lequel le rapport est en cours d'élaboration est prévu par l'article 17 du règlement intérieur.

Pour établir ses rapports, le comité peut également prendre en compte toutes informations provenant d'autres sources telles que les documents officiels de l'Etat concerné et les faits généralement connus provenant de sources publiques⁴⁵¹. Le règlement intérieur insiste sur le caractère public ou connu des faits que le comité pourra prendre en considération. Cette insistance illustre le souci que l'Etat concerné ne se voie pas opposer des informations dont on ne connaîtrait pas l'origine ou qu'il n'aurait pas pu discuter.

Le comité peut aussi procéder à des échanges d'informations avec le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et d'autres organes spécialisés du Conseil de l'Europe⁴⁵².

Lorsque les informations nécessaires sont recueillies et que le projet de rapport est rédigé, celui-ci est présenté au comité par le rapporteur. Le comité délibère sur le projet de rapport. Chaque membre dispose d'une voix. Les décisions sont prises à la majorité des deux tiers des voix exprimées.

Avant l'adoption définitive du rapport, le comité d'experts invite l'Etat concerné à présenter ses observations⁴⁵³. Ces observations sont annexées au rapport, mais celui-ci n'est plus modifié.

Section 4. Article 16.4 – Propositions de recommandations

Les rapports du comité d'experts sont pris en compte à un triple égard : ils comportent des recommandations pour le Comité des Ministres, sont en général rendus publics et servent de base pour les rapports biennaux du Secrétaire Général.

A. Suivi des rapports du comité d'experts

Le rapport du comité d'experts est destiné au Comité des Ministres. Il est présenté à ce dernier par le fonctionnaire responsable du service compétent du Conseil de l'Europe.

L'article 16.4 précise que le rapport du comité devra comporter des propositions du comité d'experts au Comité des Ministres dont celui-ci pourra, le cas échéant, s'inspirer pour des recommandations à adresser à l'Etat concerné.

Ces propositions correspondent aux conclusions essentielles du rapport et aux mesures concrètes suggérées par le comité d'experts pour améliorer l'exécution de la charte.

B. Publicité des rapports du comité d'experts

La charte n'a pas posé le principe que les rapports du comité d'experts doivent être publics⁴⁵⁴. La décision appartient en vertu de l'article 16.3 au Comité des Ministres qui est le destinataire de ces rapports.

Celui-ci a toujours jusqu'à présent donné son accord à la publication des rapports du comité d'experts. Ceux-ci sont accessibles sur la page Internet du Conseil de l'Europe⁴⁵⁵.

En revanche, les propositions de recommandations soumises au Comité des Ministres par le comité d'experts ne sont pas publiées. Seules les recommandations finales du Comité des Ministres le sont.

C. Recommandations du Comité des Ministres

Les propositions du comité d'experts sont adressées au Comité des Ministres avec les observations des Etats concernés sur ces propositions.

L'article 16.4 évoque comme une simple possibilité que le Comité des Ministres se saisisse de ces propositions pour en débattre et adresser les recommandations aux Etats.

En pratique, cependant, le Comité des Ministres procède à un examen régulier des propositions du comité d'experts et a adopté chaque fois des recommandations sur la base des rapports qui lui ont été soumis. Ces recommandations, qui correspondent en général à un consensus formé au sein du Comité des Ministres, sont très proches des propositions du comité d'experts⁴⁵⁶.

Il n'est pas inutile de souligner que le Comité des Ministres comprend des représentants de l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe. Les Etats qui n'ont pas ratifié la charte ne se sont donc pas exclus des délibérations relatives à la mise en œuvre de la charte. Leur participation à la formulation de recommandations constitue une reconnaissance implicite que, malgré leur absence d'adhésion à la charte, ils sont impliqués dans sa promotion.

Section 5. Article 16.5 – Rapport biennal du Secrétaire Général

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe est chargé de faire un rapport tous les deux ans sur l'application de la charte. Comme il a déjà été relevé⁴⁵⁷, il s'agit là d'une mission originale confiée au Secrétaire Général, qui n'a guère d'équivalent dans les autres conventions du Conseil de l'Europe.

L'article 16.5 précise qu'il devra s'agir d'un rapport détaillé.

Ce rapport est destiné à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Les parlementaires européens ont ainsi la possibilité d'être informés de la mise en œuvre de la charte et d'exercer, notamment sur leur propre gouvernement, les pressions nécessaires pour encourager la prise des mesures adéquates au niveau des Etats concernés pour assurer l'exécution des engagements souscrits.

Jusqu'à présent, le Secrétaire Général a présenté deux rapports à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ;

- le rapport du 18 octobre 2000 (Doc. 8879) ;
- le rapport du 11 septembre 2002 (Doc. 8540).

Article 17 – Comité d’experts

«1. Le comité d’experts sera composé d’un membre pour chaque Partie, désigné par le Comité des Ministres sur une liste de personnes de la plus haute intégrité, d’une compétence reconnue dans les matières traitées par la charte, qui seront proposées par la Partie concernée.

2. Les membres du comité seront nommés pour une période de six ans et leur mandat sera renouvelable. Si un membre ne peut remplir son mandat, il sera remplacé conformément à la procédure prévue au paragraphe 1, et le membre nommé en remplacement achèvera le terme du mandat de son prédécesseur.

3. Le comité d’experts adoptera son règlement intérieur. Son secrétariat sera assuré par le Secrétaire Général du Conseil de l’Europe.»

Section 1. Article 17.1 – Composition du comité d’experts

Le comité d’experts est constitué d’un membre par Etat Partie. Chaque membre est désigné par le Comité des Ministres sur une liste proposée par l’Etat concerné. La charte ne précise pas quel est le nombre de candidats minimal que l’Etat doit faire figurer sur cette liste. On peut considérer au regard des pratiques habituelles au sein du Conseil de l’Europe pour ce type de procédures que ce nombre ne devrait pas être inférieur à trois.

Les personnes présentées à la candidature comme membres du comité d’experts doivent, ainsi que le précise l’article 17.1 de la charte, être «de la plus haute intégrité, d’une compétence reconnue dans les matières traitées par la charte». L’intégrité évoquée par la charte implique l’indépendance. Les membres du comité ont à porter une appréciation véritablement impartiale sur la manière dont l’Etat Partie applique la charte⁴⁵⁸. Les gouvernements concernés ne doivent pas avoir d’influence sur eux. L’intégrité comporte une dimension objective et une dimension subjective, pour reprendre une distinction opérée par la Cour européenne des Droits de l’Homme au sujet des juges appelés à conduire des procès équitables conformément à l’article 6 de la Convention européenne des Droits de l’Homme. Une personne peut être objectivement intègre mais apparaître subjectivement comme non intègre si elle est étroitement liée à la mise en œuvre d’une politique dont l’examen relève du comité d’experts. Pour ces motifs, des personnes ayant des responsabilités au sein du gouvernement ou de l’administration de l’Etat concerné ne paraissent pas appropriées, même si l’on peut leur faire crédit d’une absolue intégrité objective. La compétence détenue par les candidats doit non seulement être réelle et donc fondée notamment sur une pratique dans le domaine considéré, mais être «reconnue» dans les matières traitées par la charte, c’est-à-dire avoir fait l’objet d’une activité publique (publication, exercice de fonctions, etc.) qui ont permis de manifester et de faire connaître cette compétence dans les milieux intéressés. Par conséquent, des compétences de caractère général ne seraient pas suffisantes⁴⁵⁹.

Si les candidats proposés par les Etats ne remplissent pas les conditions exigées, le Comité des Ministres pourra leur demander de présenter d’autres candidats.

Ce mode de désignation par le Comité des Ministres résulte d'un vote bien que l'on parle de nomination. Le nombre des membres du comité d'experts évolue avec le nombre d'Etats ayant adhéré définitivement à la charte. Il s'agit d'un procédé assez habituel pour la composition des comités de suivi de conventions. Il permet de garantir qu'en principe un membre au moins du comité connaît l'Etat dont la politique linguistique est examinée⁴⁶⁰.

Le comité d'experts est ainsi un lieu où la comparaison et l'analyse des politiques et des mesures nationales de soutien des langues régionales et minoritaires peut se faire entre experts indépendants provenant des différents Etats ayant accepté de s'engager dans le processus de la charte. On peut de la sorte voir dans la composition du comité d'experts l'idée selon laquelle le mécanisme de suivi de l'application de la charte n'est pas seulement un instrument de contrôle mais une modalité de mise en commun des expériences, des difficultés et des réussites dans la mise en œuvre de la charte.

Section 2. Article 17.2 – Mandat des membres du comité d'experts

Les membres du comité d'experts sont nommés par le Comité des Ministres sur la liste présentée par l'Etat concerné.

Ils sont investis d'un mandat de six ans. La charte ne précise pas si ce mandat peut être retiré durant cette période, mais indique qu'il peut être renouvelé.

En cas d'empêchement, un remplaçant sera désigné selon la même procédure, mais seulement pour la durée du mandat restant à courir.

Section 3. Article 17.3 – Règlement intérieur du comité d'experts

Le comité d'experts a adopté son règlement intérieur le 29 juin 1998. Il a été modifié le 1^{er} décembre 2000 lors de sa 5^e réunion (Doc. MIN-LANG (2001) 2).

Ce règlement intérieur comporte des dispositions sur l'élection et les fonctions du président et des vice-présidents du comité, sur le secrétariat du comité (voir ci-après l'article 17.2.1), sur les modalités de travail du comité (siège, langues de travail, terme des réunions) sur les règles relatives au vote et aux décisions, enfin sur l'examen des rapports nationaux et la rédaction des rapports du comité (voir ci-dessus).

A. Organisation du comité d'experts

L'organisation du comité est précisée par le règlement intérieur adopté en vertu de l'article 17 :

1. Président et vice-présidents

Le comité élit un président et un ou deux vice-présidents pour une période de deux ans. Ils constituent ensemble le bureau. Les modalités de l'élection sont définies à l'article 2.4 du règlement intérieur.

Le président dirige les réunions du comité.

2. Organisation du travail

Le siège du comité est fixé à Strasbourg. A la majorité des deux tiers, le comité peut décider de siéger en un autre lieu.

Les langues de travail sont l'anglais et le français.

Les réunions ont lieu à huis clos, excepté le fait que le comité peut entendre toute personne ou toute organisation publique ou privée (voir ci-après secrétariat).

Le comité tient ses réunions en fonction des nécessités aux dates qu'il fixe. Le secrétariat prépare un projet d'ordre du jour adopté par le comité en début de réunion.

Le comité délibère sur les projets de rapports ou de décision. Chaque membre dispose d'une voix. Les décisions sont prises à la majorité des deux tiers des voix exprimées, les questions de procédure étant réglées à la majorité simple (article 14.1, règlement intérieur). Les votes se font normalement à main levée, mais un membre peut demander un vote par appel nominal (article 14.2).

Chaque réunion fait l'objet d'un rapport de synthèse préparé par le secrétariat et adopté en règle générale lors de la réunion suivante du comité (article 16.2).

Les documents établis par le comité ont un caractère confidentiel, sauf décision contraire prise à la majorité des deux tiers (article 16.3).

Le comité désigne (à la majorité simple) un ou plusieurs rapporteurs pour chaque rapport national et peut décider d'envoyer un ou plusieurs membres dans le pays sur lequel le rapport est en cours d'élaboration afin d'examiner les conditions de mise en œuvre de la charte (article 17 – règlement intérieur – voir ci-dessus).

B. Secrétariat du comité d'experts

L'article 17.3 précise que le secrétariat du comité d'experts est assuré par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Celui-ci met à la disposition du comité le personnel nécessaire et lui fournit les services administratifs et autres dont le comité a besoin dans l'accomplissement de ses tâches (article 5 du règlement intérieur).

Le secrétaire du comité est ainsi désigné par le Secrétaire Général. En tant que représentant du Secrétaire Général, celui-ci peut faire des déclarations sur les questions de l'ordre du jour des réunions du comité (article 5.2 du règlement intérieur).

Le secrétariat du comité est chargé de la convocation de celui-ci (article 8.2 du règlement intérieur). Il établit le projet d'ordre du jour (article 9.1 du règlement intérieur).

Il distribue aux membres du comité les documents de travail (article 10 du règlement intérieur).

Le secrétaire soumet au comité pour approbation la liste des décisions adoptées (article 15 du règlement intérieur) et établit un projet de rapport de synthèse des délibérations de chaque réunion du comité (article 16).

Il porte à l'attention du comité les communications émanant des organismes ou associations mentionnées à l'article 16.2 de la charte (article 17.3 du règlement intérieur). De façon générale, il centralise les communications adressées aux membres du comité et les renvoie en accusé de réception.

Le Secrétaire Général assure le budget du comité (article 19 du règlement intérieur).

Appréciation globale du mécanisme de suivi

La charte étant en vigueur depuis 1998, on peut affirmer que le mécanisme de suivi fonctionne de manière satisfaisante. L'organe central de ce mécanisme est le comité d'experts indépendants, chargé d'apprécier le respect par les Parties de leurs engagements, et d'en rendre compte au Comité des Ministres.

Du fait que les Parties sont tenues de soumettre tous les trois ans des rapports sur les mesures qu'elles ont prises afin de protéger et promouvoir les langues régionales ou minoritaires conformément à la charte, le processus de suivi instaure un dialogue permanent avec chaque Etat et l'incite à renforcer graduellement son action.

En outre, l'expérience montre qu'un effet indirect important de la procédure de suivi est d'ouvrir un dialogue sur le territoire même de l'Etat Partie, entre les usagers des langues en question et les autorités publiques responsables de leur promotion.

Au 1^{er} janvier 2004, le comité d'experts avait adopté dix rapports initiaux⁴⁶¹ et deux rapports triennaux⁴⁶², plusieurs autres rapports étant en cours de publication ou de préparation. Depuis 2002, il a engagé l'examen des 2^{es} rapports périodiques. Comme indiqué ci-dessus, il a adopté un nouveau plan à suivre dans la présentation par les Etats de leur rapport de deuxième cycle. Le secrétariat de la charte a organisé une réunion de travail avec les experts et des représentants de ces Etats à Strasbourg pour faciliter l'élaboration des rapports de cette deuxième phase de suivi. Celle-ci aura un impact sur la charge de travail globale du comité d'experts, car elle devra être menée à bien parallèlement à l'examen des rapports initiaux des pays dont la ratification est plus récente. Le comité a modifié ses méthodes de travail pour s'acquitter de cette tâche en recourant davantage aux groupes de travail, mais les progrès réalisables par ce biais ont des limites. La situation devra être examinée pour veiller à ce que le comité d'experts et son secrétariat aient la capacité de faire face à une charge de travail croissante.

La procédure des rapports périodiques et les examens effectués par le comité d'experts sont devenus un élément central dans la mise en œuvre de la charte par les Etats Parties et dans l'appréciation au plan international des effets de la charte. Le dialogue entre le comité d'experts, les administrations responsables des Etats Parties et les organisations représentatives des langues régionales ou minoritaires constitue un ressort essentiel de la mise en œuvre de la charte. A travers son suivi de l'action des Etats Parties, le comité d'experts a pu cerner les domaines dans lesquels l'application de la charte soulève des difficultés particulières.

Le comité a cherché à éviter le double écueil de la censure intransigeante et de l'observation complaisante. A cet effet, il fait preuve d'une grande exigence de précision quant aux informations que les Etats doivent fournir sur la situation des langues régionales ou minoritaires et sur les mesures prises en leur faveur. Ses directives sur la structure et le contenu des rapports périodiques le montrent. Il ne se satisfait pas de déclarations générales mais veut obtenir des informations détaillées. A défaut, il constatera que l'Etat Partie n'a pas apporté les informations de nature à permettre de constater que ses engagements ont été respectés.

Le comité se montre avant tout soucieux de vérifier qu'un processus d'amélioration de la situation des langues régionales ou minoritaires est en marche. Il se montre compréhensif pour certaines insuffisances si des améliorations sont en cours et s'il peut se convaincre qu'une vraie stratégie de progrès est en œuvre. Il n'est en revanche pas disposé à donner sa caution à des tactiques consistant à masquer par quelques actions superficielles l'absence d'une véritable politique. Il constatera, le cas échéant, que des engagements n'ont été remplis que de manière formelle mais sans effet véritable. Le comité a su ainsi établir pour chaque Etat sur lequel il a engagé ses investigations s'il existait une politique effective de promotion des langues régionales ou minoritaires et si cette politique avait des effets concrets.

Comme cela a été relevé par un membre du comité d'experts⁴⁶³, la perception que le comité a de sa mission est dominée moins par l'idée de contrôle au sens traditionnel que par celle d'une mission d'assistance et de coopération se rapprochant de ce qu'on appelle parfois « *compliance management* » en droit international, et partant du constat que tout Etat a des problèmes pour se mettre en conformité avec la charte et peut utilement être aidé pour trouver la manière de résoudre ses problèmes. Les rapports du comité visent moins à sanctionner les échecs sur ce chemin difficile qu'à encourager les progrès. La terminologie des rapports est à cet égard significative : le comité ne condamne que rarement mais relève les insuffisances et donne des encouragements à les surmonter. Il préfère indiquer les voies d'une amélioration que de s'appesantir sur l'ampleur d'un manquement. Son souci est de ne pas rompre un dialogue positif avec l'Etat concerné afin de sauvegarder la dynamique du progrès.

Le débat réalisé au sein du comité d'experts et de façon générale au sein du Conseil de l'Europe a aussi pour but d'aider les Etats à développer des actions

en s'inspirant de ce qui a réussi dans d'autres pays. Il est ainsi possible de favoriser un processus de partage et d'émulation entre les Etats Parties.

Avec l'accumulation des rapports sur l'application de la charte dans un nombre croissant de pays, une formule de «jurisprudence» sur l'interprétation de la charte et sur les obligations minimales liées à l'acceptation de certains engagements s'est développée. Avec chaque nouveau rapport, le comité précise son analyse des bonnes pratiques en vue de la mise en œuvre de la charte et met en exergue les exemples à suivre.

La question a été posée s'il ne fallait pas aller plus loin : au-delà de son examen des situations particulières dans les différents Etats, le comité ne pourrait-il pas formuler des «observations générales» comme le fait le Comité des droits de l'homme des Nations Unies⁴⁶⁴? Le Comité ne devrait-il pas chercher à développer encore davantage une sorte d'assistance technique aux Etats quant aux modalités d'application de la charte? C'est une évolution qui, du moins, est souhaitée par certains observateurs.

Notes

442. MIN-LANG (1998) 7.
443. MIN-LANG (2002) 1.
444. Il s'agit d'une obligation prévue par la charte (article 15.2) et vérifiée par le comité d'experts (voir par exemple le rapport du comité d'experts sur l'application de la charte en Norvège, paragraphe 2, et le point n° 4 de la Recommandation RecChL(2001)5 du Comité des Ministres sur l'application de la charte par la Norvège.
445. Voir les observations faites ci-après sous l'article 16.2 (p. 264 et s.).
446. Article 17.1 du règlement intérieur. Sur ce règlement, voir les indications fournies sous l'article 17.3.
447. Voir les observations faites section 1.B. (p. 34) sous le premier alinéa du préambule.
448. Par exemple des collectivités locales.
449. Rapport explicatif, paragraphe 129.
450. Voir aussi les observations faites sous l'article 7.4, p. 127 et s.
451. Article 17 du règlement intérieur.
452. Article 13 du règlement intérieur.
453. Article 16.3 *in fine*.
454. Dans l'avant-projet soumis à la CPLRE, cette publicité était prévue. Elle a été écarté par des amendements adoptés à l'occasion de l'examen du texte à ce niveau. Ce choix a été expliqué par le fait que les rapports du comité d'experts comportent des recommandations destinées au Comité des Ministres, celui-ci devant dès lors se voir réserver le soin d'apprécier s'il y a lieu de procéder à la publication (rapport explicatif, paragraphe 130).
455. Voir, dans la page consacrée à la Direction générale des affaires juridiques, la rubrique «Langues régionales ou minoritaires», l'onglet «documentation»: www.coe.int/minlang
456. Recommandations Rec ChL (2001) 1 (Pays-Bas); Rec ChL (2001)2 (Croatie); Rec ChL (2001) 3 (Finlande); Rec ChL (2001) 4 (Hongrie); Rec ChL (2001) 5 (Norvège); Rec ChL (2001) 6 (Suisse); Rec ChL (2002) 1 (Allemagne); Rec ChL (2003) 1 (Suède). S'agissant du Lichtenstein, le Comité des Ministres n'a pas adopté de recommandations puisque ce pays ne comporte pas de langue régionale ou minoritaire.
457. Voir les observations section 1.B (p. 34) sous le premier alinéa du préambule.
458. Rapport explicatif, paragraphe 131.
459. Dans la pratique, les experts nommés sont des universitaires, des magistrats, des membres d'autorités indépendantes ou d'associations, des avocats, des journalistes, des linguistes, des juristes...
460. Encore qu'un Etat pourrait fort bien proposer des personnes n'étant pas des nationaux.
461. Sur la Croatie, la Hongrie, la Norvège, la Finlande, les Pays-Bas, la Suisse, le Liechtenstein, l'Allemagne, la Suède et le Royaume-Uni.
462. Concernant la Hongrie et la Norvège.
463. Voir Oeter, 2003.
464. Voir de Varennes, 2002.

X. PARTIE V – DISPOSITIONS FINALES

Article 18 – Signature et ratification*

«La présente charte est ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe. Elle sera soumise à ratification, acceptation ou approbation. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.»

L'adhésion est ouverte à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Ils ont élaboré ensemble cette charte au sein du Conseil de l'Europe. C'est le Comité des Ministres de ce Conseil qui l'a approuvée. Elle fait partie des grandes conventions du Conseil de l'Europe qui expriment la philosophie politique de cette institution. Lors de l'adhésion de nouveaux membres au Conseil de l'Europe, ceux-ci sont fortement invités à adhérer à la charte.

En vertu de l'article 18, la signature et la ratification de la charte sont réservées aux Etats membres du Conseil de l'Europe. Mais l'article 20 prévoit qu'après l'entrée en vigueur de la charte, d'autres Etats peuvent y adhérer. Cette solution est celle traditionnellement pratiquée par les conventions du Conseil de l'Europe⁴⁶⁵.

Jusqu'à son entrée en vigueur, la charte prévoit une adhésion en deux étapes : la signature d'abord, puis la ratification ou l'acceptation ou l'approbation. Cette démarche est celle prévue traditionnellement pour les conventions du Conseil de l'Europe⁴⁶⁶. Une adhésion en forme simplifiée s'exprimant en un acte unique n'est pas prévue.

La signature d'une convention internationale a traditionnellement la fonction d'authentification du texte de la convention. Tel n'est pas le cas pour les conventions du Conseil de l'Europe, car leur texte est arrêté par le Comité des Ministres. En revanche, la signature exprime une volonté politique d'acceptation de la convention⁴⁶⁷. Mais la signature ne suffit pas, dans ce cadre, pour lier du point de vue du droit international l'Etat signataire.

Au 1^{er} avril 2005, trente-et-un Etats avaient signé la charte.

De manière traditionnelle, la charte distingue les procédures de ratification, d'acceptation ou d'approbation. En effet, selon le droit interne des Etats, plusieurs procédures sont utilisées pour exprimer «le consentement à être lié⁴⁶⁸». Ratification, acceptation ou approbation sont des actes postérieurs à la signature, exprimant que l'Etat a accepté, selon les procédures définies par son droit

* Pour connaître l'état des signatures et des ratifications mis à jour, consulter le site internet : <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.esp?NT=148&CM=8&DF=08/04/05&CL=FRE>

interne, à être lié par la convention internationale. Ce consentement s'exprime par un «instrument» de ratification, d'acceptation ou d'approbation qui prend en règle générale la forme d'une lettre rédigée par l'autorité compétente de l'Etat (généralement le chef de l'Etat). Cette lettre de ratification doit être déposée auprès du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe qui en donnera communication aux autres Etats membres du Conseil, ainsi que le prévoit l'article 23 de la charte.

Du point de vue du droit international, acceptation, approbation et ratification sont des mots différents qui recouvrent une même réalité juridique⁴⁶⁹. Au niveau du droit interne des Etats, ces termes peuvent correspondre cependant à des procédures distinctes.

Au 1^{er} avril 2005, dix-sept Etats du Conseil de l'Europe avaient ratifié (accepté ou approuvé) la charte.

Article 19 – Entrée en vigueur

«1. La présente charte entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle cinq Etats membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par la charte, conformément aux dispositions de l'article 18.

2. Pour tout Etat membre qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par la charte, celle-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.»

Section 1. Article 19.1 – Date d'effet de la charte

En vertu de cet article, la ratification, l'approbation ou l'acceptation de cinq Etats membres du Conseil de l'Europe est nécessaire pour l'entrée en vigueur de la charte. Celle-ci intervient le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois complets après la date à laquelle a été présenté au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe l'instrument de ratification, d'approbation ou d'acceptation du cinquième Etat adhérent.

La Croatie et le Liechtenstein, quatrième et cinquième Etat adhérent, ont déposé leurs instruments de ratification, d'approbation ou d'acceptation, respectivement les 5 novembre et 18 novembre 1997. Ainsi la charte est entrée en vigueur le 1^{er} mars 1998.

Section 2. Article 19.2 – Applicabilité aux Etats

La date du 1^{er} mars 1998 est la date à compter de laquelle la charte est applicable aux cinq premiers Etats adhérents. Pour les Etats qui ont adhéré ultérieurement, l'article 19.2 prévoit que la charte entre en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation⁴⁷⁰.

Article 20 – Adhésion d’Etats non membres du Conseil de l’Europe

«1. Après l’entrée en vigueur de la présente charte, le Comité des Ministres du Conseil de l’Europe pourra inviter tout Etat non membre du Conseil de l’Europe à adhérer à la charte.

2. Pour tout Etat adhérent, la charte entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l’expiration d’une période de trois mois après la date de dépôt de l’instrument d’adhésion près le Secrétaire Général du Conseil de l’Europe.»

Section 1. Article 20.1 – Invitation par le Comité des Ministres

Une fois la charte entrée en vigueur, donc depuis le 1^{er} mars 1998, le Comité des Ministres du Conseil de l’Europe peut inviter un Etat non membre à adhérer à la charte. Jusqu’à présent, le Conseil de l’Europe n’a pas recouru à cette faculté. En effet, l’adhésion ne peut s’envisager de manière significative que pour des Etats européens puisque la charte a pour objet de protéger les langues régionales et minoritaires d’Europe. Or, pratiquement tous les Etats européens sont désormais membres du Conseil de l’Europe. Il n’en était cependant pas de même au moment de l’adoption de la charte par le Comité des Ministres. A ce moment, l’ouverture de la charte à des Etats non membres correspondait à une perspective réelle.

Section 2. Article 20.2 – Date d’effet

En cas d’adhésion d’un Etat non membre du Conseil de l’Europe, l’entrée en vigueur de la charte pour cet Etat est déterminée selon les mêmes règles que celles figurant à l’article 19. Cette entrée en vigueur se fera le premier jour du mois qui suit l’expiration d’une période de trois mois après la date du dépôt de l’instrument d’adhésion auprès du Secrétaire Général du Conseil de l’Europe.

Article 21 – Réserves

«1. Tout Etat peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d’acceptation, d’approbation ou d’adhésion, formuler une ou plusieurs réserve(s) aux paragraphes 2 à 5 de l’article 7 de la présente charte. Aucune autre réserve n’est admise.

2. Tout Etat contractant qui a formulé une réserve en vertu du paragraphe précédent peut la retirer en tout ou en partie en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l’Europe. Le retrait prendra effet à la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.»

Section 1. Article 21.1 – Formulation de réserves

A. Réserves concernant l’article 7, paragraphes 2 à 5

La charte ne permet qu’une seule catégorie de réserves, à savoir celles pouvant affecter les paragraphes 2 à 5 de l’article 7. Ces paragraphes concernent :

- l'élimination de distinctions ou restrictions injustifiées portant sur la pratique des langues régionales ou minoritaires ayant pour but de décourager ou de mettre en danger ces langues ;
- la promotion de la compréhension mutuelle entre tous les groupes linguistiques du pays ;
- la prise en considération des vœux exprimés par les groupes pratiquant les langues régionales ou minoritaires ;
- l'application *mutadis mutandis* de l'article 7 aux langues dépourvues de territoire.

La possibilité de former une réserve à l'application du paragraphe 5 de l'article 7 relatif aux langues dépourvues de territoire est justifiée, compte tenu de la situation très délicate qui peut exister dans certains Etats où de nombreuses langues sont pratiquées sans rattachement territorial déterminé. Néanmoins, l'autorisation de formuler des réserves aux paragraphes 2 à 4 de l'article 7 peut surprendre. Une telle possibilité n'était pas prévue dans le projet de charte soumis au CAHLR et on peut se demander quelle serait la cohérence d'une démarche consistant à adhérer à la charte mais à exclure un engagement tel que la promotion de la compréhension mutuelle entre les groupes linguistiques ou l'élimination de restrictions injustifiées ayant pour but de mettre en danger une langue régionale ou minoritaire⁴⁷¹.

Il faut considérer que l'article 21 n'a envisagé que des réserves partielles portant une partie des dispositions des paragraphes 2 à 5 de l'article 7 en vue d'écarter certaines interprétations litigieuses ou certaines applications particulières.

A l'heure actuelle, seule la Croatie a utilisé la faculté de faire des réserves aux dispositions de l'article 7, paragraphe 5 (langues sans territoire). Cette réserve peut se comprendre pour un Etat où de nombreuses langues sont pratiquées sans assise territoriale déterminée.

B. Absence de possibilité de formuler des réserves aux autres articles de la charte

Aucune autre réserve n'est admise. En effet, les rédacteurs de la charte ont estimé que, s'agissant de la partie II, l'article 7.1 ne devrait pas faire l'objet de réserves, étant donné qu'il comporte des objectifs et des principes, et que, s'agissant de la partie III, le texte offre déjà aux Etats le choix des engagements à prendre⁴⁷². La nature des autres engagements ne justifie pas la possibilité de faire des réserves.

Cette exclusion de la possibilité de formuler des réserves concerne notamment le choix des langues auxquelles s'applique la charte. La logique de celle-ci veut que, s'agissant de la partie III, les Etats peuvent désigner les langues concernées, mais, s'agissant de la partie II, toutes les langues régionales ou minoritaires correspondant à la définition de la charte sont concernées, avec la seule possibilité d'exclure les langues non territorialisées par une réserve à l'article 7.5.

L'exclusion de réserves porte implicitement aussi sur l'exclusion de l'application de la charte à certains territoires. Le projet de charte proposé par la CPLRE comportait une clause territoriale (partie V). Celle-ci n'a pas été reprise dans le texte définitif. Sans doute a-t-on craint que certains Etats soient tentés d'exclure certaines régions de l'application de la charte alors que leur situation linguistique correspond aux objectifs de celle-ci.

Selon l'article 29 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, «à moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie, un traité lie chacune des parties à l'égard de l'ensemble de son territoire». Mais cette disposition n'exclut pas une réserve territoriale si elle est acceptée par les autres Etats signataires.

On peut faire valoir que la charte n'a, selon son préambule, pour objectif que de promouvoir les langues historiques de l'Europe. Cette limitation n'est cependant pas reprise par la définition des langues concernées figurant à l'article 1. Dans ces conditions, ne faut-il pas permettre aux Etats d'exclure les territoires non européens compte tenu des caractéristiques particulières des langues concernées?

On peut constater que le problème n'a pas été tranché. Dans leur instrument de ratification, les Pays-Bas ont limité leur adhésion à la charte «pour le Royaume en Europe». Le Royaume-Uni a limité l'application de sa ratification du 1^{er} juillet 2001 à la seule Grande-Bretagne et à l'Irlande du Nord. Ce n'est que par une déclaration complémentaire du 23 avril 2003 que l'application de la charte a été étendue à l'île de Man. Quant au Danemark, s'il n'a pas procédé à une exclusion territoriale du champ d'application de la charte, il a déclaré qu'en application de l'article 4.2 de la charte celle-ci ne serait pas appliquée aux langues du Groenland et des îles Féroé, ce qui équivaut à une réserve territoriale de fait. Par ailleurs, les seules langues auxquelles la partie III a été appliquée jusqu'à présent sont des langues européennes. On peut considérer qu'à défaut d'objections de la part des autres Etats la limitation territoriale de l'application de la charte aux territoires européens est acceptée comme conforme à son objet, lequel vise à promouvoir les langues régionales ou minoritaires de l'Europe.

Les réserves ne peuvent être formulées qu'au moment de la signature ou de la ratification. Les réserves exprimées au moment de la signature doivent être confirmées au moment de la ratification. Après la ratification (approbation ou acceptation), il ne peut plus être formulé aucune nouvelle réserve.

Certains Etats ont accompagné leur ratification de déclarations. Celles-ci ne sauraient être constitutives de réserves, à l'exclusion de celles prévues par la charte. Certaines de ces déclarations sont prévues par la charte elle-même. Il s'agit de celles mentionnées aux articles 2 et 3 concernant les paragraphes de la partie III auxquels les Etats souscrivent et les langues auxquelles ces paragraphes s'appliquent.

Les autres déclarations des Etats figurant dans les actes de signature ou instruments de ratifications, d'approbation ou d'acceptation doivent être regardés comme des actes d'interprétation unilatérale de la charte. Une telle interprétation unilatérale doit en tout cas se fonder sur les principes de bonne foi. De plus, elle n'est juridiquement pas opposable aux autres Etats. En cas de conflit sur l'interprétation de la charte, celui-ci devra être réglé selon les procédures de droit commun. Le comité d'experts et le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pourront prendre position sur la conformité de la déclaration d'un Etat concernant l'application de la charte. Comme l'intervention de telles déclarations interprétatives n'est pas prévue par le texte de la charte, leur modification ou leur retrait n'est pas non plus réglé par la charte. Il est donc concevable qu'un Etat retire ou modifie une telle déclaration au cours de l'application de la charte.

Parmi les déclarations (autres que celles prévues aux articles 2 et 3 de la charte) effectuées lors de la signature ou de la ratification, on peut relever ceci :

- l'Autriche a précisé les langues auxquelles s'applique la partie II. Par ailleurs, elle a déclaré que la législation et la pratique administrative correspondent pour certaines langues non désignées pour la partie III aux dispositions de certains engagements prévus par cette partie ;
- l'Azerbaïdjan⁴⁷³ a déclaré ne pouvoir appliquer la charte sur les territoires occupés par l'Arménie ;
- la Croatie a déclaré que les termes de «territoire dans lequel une langue régionale ou minoritaire est pratiquée» de l'article 1.b se réfèrent en Croatie aux zones dans lesquelles l'usage officiel des langues minoritaires est introduit en vertu du droit interne croate ;
- le Danemark a déclaré qu'il considère que l'article 9, paragraphes 1.b.iii et 1.c.iii n'exclut pas que la loi nationale puisse exiger que des documents produits devant une juridiction en langue étrangère doivent en règle générale être accompagnés d'une traduction. Il a également déclaré qu'en raison du haut degré de protection dont bénéficient les langues du Groenland et des îles Féroé, la charte ne sera pas applicable à ces langues en application de son article 4.2. Les rapports périodiques ne porteront pas sur ces langues ;
- la France a déclaré qu'elle interprète la charte comme étant compatible avec sa Constitution, comme préservant le caractère facultatif de l'enseignement des langues régionales ou minoritaires et comme ne s'opposant pas à ce que seule la version française des textes législatifs puisse être utilisée dans les relations avec les services publics ;
- l'Allemagne a également fait une déclaration relative au fait que sa législation et sa pratique administrative sont conformes à certaines exigences de la partie III pour des langues auxquelles cette partie n'est pas applicable ;
- le Liechtenstein déclare qu'il n'y a pas de langues régionales et minoritaires sur son territoire ;

- la Slovaquie déclare qu'elle appliquera la charte conformément à la Constitution et aux conventions internationales assurant l'égalité de tous les citoyens devant la loi, sans porter préjudice à l'usage de la langue officielle. Elle précise que le terme «territoire dans lequel une langue régionale ou minoritaire est pratiquée» se réfère aux municipalités dans lesquelles les citoyens slovaques appartenant à des minorités nationales représentent au moins 20 % de la population. Elle donne son interprétation de l'article 8.1.c.i et des articles 10.1.a.ii, 10.2.a, 10.3.b et 12 conformément à l'ordre juridique slovaque ;
- le Royaume-Uni déclare que la charte s'applique à la Grande-Bretagne, à l'Irlande du Nord et à l'île de Man.

Section 2. Article 21.2 – Retrait des réserves

Toute réserve peut être retirée en tout ou en partie à tout moment. Il suffit à cette fin que l'Etat concerné adresse une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Le retrait prend effet dès réception de cette notification.

Article 22 – Dénonciation

«1. Toute Partie peut, à tout moment, dénoncer la présente charte en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

2. La dénonciation prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de six mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.»

Section 1. Article 22.1 – Faculté de dénonciation

La dénonciation de la charte est possible pour les Etats adhérents à tout moment. Cette dénonciation est réalisée par notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Cette notification n'est subordonnée à aucune règle de forme particulière.

Sur le fond, elle doit bien sûr émaner des autorités compétentes de l'Etat. En application du principe de parallélisme des formes, les mêmes autorités sont en principe compétentes pour dénoncer un accord international que pour l'accepter.

La charte ne permet pas de dénonciation partielle ainsi que cela a déjà été observé au sujet de l'article 3 : les Etats adhérents peuvent à tout moment étendre leurs engagements au regard de la charte mais ne peuvent pas les restreindre.

De même, ainsi qu'il résulte de l'article 21, des réserves peuvent être levées en cours de la validité de la charte, mais de nouvelles réserves ne peuvent être formulées.

Section 2. Article 22.2 – Effet de la dénonciation

La dénonciation prend effet le premier jour du mois qui suit une période de six mois après sa réception. Le délai de six mois est assez usuel en matière de conventions internationales et représente une période relativement brève pour l'Etat pour se délier de ses engagements.

Lorsque la dénonciation a pris ses effets, l'Etat n'a plus d'obligations résultant de la charte.

Article 23 – Notifications

« Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil et à tout Etat ayant adhéré à la présente charte :

- a. toute signature ;*
- b. le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion ;*
- c. toute date d'entrée en vigueur de la présente charte, conformément à ses articles 19 et 20 ;*
- d. toute notification reçue en application des dispositions de l'article 3, paragraphe 2 ;*
- e. tout autre acte, notification ou communication ayant trait à la présente charte.»*

L'article 23 précise les missions que la charte confie au Secrétaire Général en matière de notifications liées à la mise en œuvre de la charte.

Ces notifications sont faites non seulement à tous les signataires de la charte mais aussi à tous les membres du Conseil de l'Europe.

Elle porte sur les actes suivants :

- la signature ;
- le dépôt de tout instrument d'adhésion ;
- l'indication des dates d'entrée en vigueur ;
- les notifications reçues en application de l'article 3, c'est-à-dire portant sur les langues et les paragraphes de la partie III pour lesquelles l'Etat adhérent s'engage ;
- toute autre notification relative à la charte (par exemple les levées de réserves).

Dispositions finales

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente charte.

Fait à Strasbourg, le 5 novembre 1992, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe et à tout Etat invité à adhérer à la présente charte.

Notes

465. On souhaite en effet réserver aux Etats membres la procédure d'adhésion initiale pour des raisons de principe, mais aussi parce que seule l'adhésion d'Etats membres du Conseil de l'Europe est prise en compte pour déterminer l'entrée en vigueur de la charte en vertu de l'article 19.

466. Les Etats membres du Conseil de l'Europe qui adhèrent après l'entrée en vigueur de la charte, conformément à l'article 19.2, et les Etats non membres du Conseil de l'Europe adhérents à la charte en vertu de l'article 20 après l'entrée en vigueur, peuvent ne plus signer la charte et y adhérer directement par la présentation d'un instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation. En pratique, les Etats concernés ont signé la charte avant de la ratifier, même après son entrée en vigueur, sauf dans le cas de la Suède qui l'a immédiatement ratifiée.

467. Voir ci-dessus le commentaire relatif au préambule (p. 34 et s.).

468. Cette formulation est utilisée par la Convention de Vienne sur le droit des traités. Elle est également employée à l'article 19 de la charte.

469. Article 14 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

470. Exemple : pour Chypre, la date de ratification étant celle du 26 août 2002, l'entrée en vigueur est intervenue le 1^{er} décembre 2002.

471. Il faut considérer que les paragraphes 2 à 4 de l'article 7 font partie des engagements de base de tout Etat qui veut effectivement développer une politique de protection des langues régionales ou minoritaires dans l'esprit de la charte. Des réserves excluant complètement ces paragraphes des engagements d'un Etat adhérent seraient donc, malgré les dispositions formelles de l'article 21, incompatibles avec une véritable acceptation de la charte.

472. Rapport explicatif, paragraphe 135.

473. Qui a seulement signé la charte.

XI. EN GUISE DE CONCLUSION

Un commentaire par article d'un texte légal encourt nécessairement le risque de faire perdre au lecteur la vision globale du document. En vue d'éviter une telle vision réductrice, le commentaire comporte une présentation générale et des introductions synthétiques pour chaque partie et sous-partie de la charte. Il est néanmoins nécessaire, en conclusion de cette analyse, d'insister sur le fait que la charte n'est pas un catalogue de dispositions isolées, mais qu'elle tend à mettre en œuvre une politique globale. Sans cette dernière, les mesures individuelles préconisées par la charte risquent d'avoir des résultats insatisfaisants. L'efficacité résulte de la complémentarité entre les différentes mesures préconisées. On ne saurait trop insister sur le fait que la charte est avant tout une invitation à adopter une telle politique globale composée d'actions convergentes aptes à créer une nouvelle dynamique. Au moment d'adopter une mesure destinée à concrétiser l'un des engagements souscrit dans le cadre de la charte, les autorités compétentes doivent toujours se demander comment cette mesure s'intègre dans la dynamique d'ensemble de promotion du patrimoine linguistique protégé par la charte.

Au-delà de cet aspect, il faut souligner encore une fois la philosophie profonde de la charte dont la pertinence se confirme de plus en plus au fil des ans : la charte préconise la sauvegarde des langues régionales ou minoritaires de manière complémentaire à la maîtrise des langues officielles. La charte est donc un instrument de promotion du bilinguisme ou du plurilinguisme. Elle veut éviter la confrontation et l'alternative : langue régionale ou minoritaire ou langue officielle. Il s'agit de faire cohabiter les deux. C'est un choix qui implique un équilibre délicat entre les langues. Un bilinguisme est toujours instable. Mais la charte veut exclure une confrontation entre les langues dans laquelle seraient nécessairement perdants les personnes, les principes de base du Conseil de l'Europe et, pour finir, les langues régionales ou minoritaires elles-mêmes, souvent déjà trop faibles pour s'exposer à une telle confrontation.

Si le pari de la charte peut être gagné, c'est parce qu'il faut replacer celle-ci dans l'architecture d'ensemble des grandes conventions du Conseil de l'Europe. La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires n'est pas isolée. Elle constitue un élément d'un édifice dont les autres composantes sont : la Convention européenne de Droits de l'Homme, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, la Charte européenne de l'autonomie locale, etc. Ces différents engagements se complètent et se renforcent les uns les autres. Ils constituent la trame d'une société européenne qui veut faire prévaloir des valeurs d'humanité, de culture, de pluralisme. Une telle société ne peut prospérer en se désintéressant des langues régionales ou minoritaires.

Certes, cette société a aussi besoin d'unité. Ces derniers temps, ce besoin d'unité est peut-être devenu plus sensible que la sauvegarde de la diversité. Les confrontations civilisationnelles au plan mondial, le défi de la globalisation, la montée de nouveaux périls pourraient inciter à considérer comme négligeable la question des cultures régionales ou minoritaires. S'il existe à l'évidence une hiérarchie des dangers et des priorités, on aurait tort à se laisser entraîner sur cette pente. L'énergie et la confiance dont la société européenne a besoin seront affaiblies et non renforcées si elle renonce à cette composante de son identité que représentent les langues régionales ou minoritaires. L'action en faveur de ces langues n'a rien de désuet ou de négligeable. Elle ne coûte pas mais elle enrichit. Elle ne distraît pas mais renforce. Elle ne relève pas du superflu mais du fondamental. Il y va d'une part de notre âme commune.

XII. BIBLIOGRAPHIE

Albanese, Ferdinando, *La position de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires dans le contexte général de la protection internationale des minorités*, actes de la Conférence d'Innsbruck, 14-15 décembre 1998, coll. «Langues régionales ou minoritaires», 2, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1999, pp. 26 et suiv.

Albart, Erik, «Qu'est-ce qu'une minorité linguistique?», in Giordan, H., *Les minorités en Europe*, Kimé, Paris, 1992, p. 45.

Alcock, A. et O'Brien, T., *Policies to support Radio and Television Broadcasting in the Lesser Used Languages of the European Community*, Coleraine, 1980.

Andrau, René, *Les féodalités reviennent. Réflexions sur la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, Editions Bruno Leprince, Paris, 1999.

Baggioni, Daniel, *Langue et nation en Europe*, Payot, Paris, 1997, p. 56.

Barendt, E., *Broadcasting law: A Comparative Study*, Clarendon Press, Oxford, 1993, en particulier le chapitre III «Public Broadcasting», pp. 50 et suiv.

Blair, Philip, «The Protection of Regional or Minority Languages in Europe», in *Eurorégions*, vol. 5, cahier 1, Institut du fédéralisme, Fribourg (Suisse), 1994, pp. 3 et suiv., et 58.

Born, G. et Prosser, T., «Culture and Consumerism: Public service broadcasting and the BBC's Fair Trading Obligations», in *The Modern Law Review*, 64, 5, septembre 2001, pp. 657 et suiv.

Breillat, Dominique, «La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires: le cas français», in *Revue juridique Thémis*, 35, 3, Québec, 2001, pp. 697 et suiv.

Brezigar, Bojan, «Autorités, citoyens et partenariat – Le rôle des ONG dans le cadre de la charte», in *De la théorie à la pratique: la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, coll. «Langues régionales ou minoritaires», 3, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2002, pp. 77 et suiv.

Brezigar, Bojan, *Promouvoir les langues régionales ou minoritaires ou les dialectes au moyen d'autorités culturelles*, Conseil de l'Europe, CPLRE, Commission de la culture et de l'éducation, CPR/Cult (10) 5, mai 2004.

Bruno, Etienne, Giordan, Henri et Lafont, Robert, *Le temps du pluriel – La France dans l'Europe multiculturelle*, Editions de l'Arche, Paris, 1999.

Calvet, L.J., *La guerre des langues et des politiques linguistiques*, Hachette, Paris, 1987.

Carcassonne, Guy, «Etude sur la compatibilité entre la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la Constitution», rapport dactylographié au Gouvernement français, septembre 1998, paragraphe 73.

Chaker, S., *Quelques observations sur la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Un exercice pratique de glattopolitique*, mélanges offerts à David Cohen, Peeters, Paris/Louvain, 2000.

Chénard, Alain, «La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires», in *Transeuropéennes*, 14/15, Hira, 1998, pp. 187-190.

Clotet i Miro, Maria Angels, «Icendencia del conveni-marc per a la protecció de les minories nacionales o en l'estatut de les llengües regionals minoritaries», in *Revista de llengua i dret*, 24, Generalitat de Catalunya, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelone, décembre 1995.

Clotet i Miro, Maria Angels, «La Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias», in *Revista de las Instituciones Europeas*, 21, 2, Madrid, 1994, pp. 529-562.

Commission européenne, *Euromosaic : production et reproduction des groupes linguistiques minoritaires au sein de l'Union européenne*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1996.

Conseil de l'Europe, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et rapport explicatif*, Editions du Conseil de l'Europe, 1993, ISBN 92-871-2301-2.

Conseil de l'Europe, *La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la France – Quelle(s) langue(s) pour la République? Le dilemme «diversité/unicité»*, coll. «Langue régionale ou minoritaire», 4, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2003.

Coseriu, Eugenio, «Historische Sprache und Dialekt», in *Studia in honorem Eugenio Coseriu I*, «Schriften von Eugenio Coseriu (1965-1987)», Gunter Nau, Tübingen, 1988, pp. 45-61.

De Bbasch, Roland, *La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires comporte des données contraires à la Constitution*, JCP; Ed. G. 1999 II 10 198

Decaux, Emmanuel, «Le droit international et la protection des minorités», in *Minorités – Quelles chances pour l'Europe, L'Événement européen*, 1991/16, Seuil, Paris, 1999, p. 1150.

Ermacora, Felix, «Der Minderheiten- und Volksgruppenschutz vor dem Europarat», in *System eines internationalen Völkergruppenrechts*, Wilhelm Braumüller Universitäts-Verlagsbuchhandlung, Vienne, 1972, pp. 73-89.

- Fraisseix, Patrick, «La France, les langues régionales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires», in *RFD adm*, 17, 1, janvier-février 2001, pp. 59 et suiv. et 74.
- Frangi, Marc, *Les collectivités locales face aux langues régionales*, AJDA, 2000, pp. 300 et suiv.
- Gärter, E., *The Other Languages of Europe*, Multilingual mothers, Cleveland, 2001.
- Giordan, H., *Démocratie culturelle et droit à la différence*, Documentation française, Paris, 1982.
- Giordan, H. (sous la direction de), *Les minorités en Europe, droits linguistiques et droits de l'Homme*, Kimé, Paris, 1992.
- Hamers, J. et Blanc, M., *Bilinguisme et bilinguisme*, Pierre Mardagua éditeur, Bruxelles, 1983.
- Hartig, Hano (sous la direction de Panazyatis Grigourion), «Les travaux du Conseil de l'Europe dans le domaine des minorités», in *Questions de minorités en Europe*, Centre hellénique d'études européennes, coll. «L'Europe plurielle», 5, Presses interuniversitaires européennes, Bruxelles, 1994, pp. 281 et suiv.
- Henrad, Kristin, «The Protection of Linguistic Diversity in Human Rights and Minority Protection Treaties» (dactylographié), Workshop of the European University, Florence, 12-13 novembre 2001, p. 5.
- Hourquebie, Fabrice, «La Roumanie et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires à travers la décision 113/1999 de la Cour constitutionnelle, Civitas Europa», in *Revue juridique sur l'évolution de la nation et de l'Etat en Europe*, 7, septembre 2001, pp. 137-155.
- Institut de l'encyclopédie italienne, «Les minorités linguistiques dans les pays de la Communauté européenne», document de la Commission européenne, 1986.
- Institut du droit local alsacien-mosellan, *Etat, régions et droits locaux: droits locaux et statuts particuliers en France et en Europe*, actes du colloque, Strasbourg, 6-7 juin 1996, publication de l'IDL, Economica, Paris, 1997.
- Karlsreiter, Ana, *Media in Multilingual Societies*, OSCE, Vienne, 2003.
- Klebes, H., «La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales», in *RTDH*, 1997, p. 207.
- Kohn, Herbert, *Rapport sur les langues régionales ou minoritaires en Europe* (exposé des motifs pour le projet de charte européenne des langues régionales ou minoritaires), CPL (22) 4, 6 octobre 1987, et CPL (22)8, 2 février 1988.
- Kovacs, Peter, «La protection des langues des minorités ou la nouvelle approche de la protection des minorités?», in *RGDIPT*, 2, 1993, 1997, pp. 411 et 416.

Krauss, M., «The World's Languages in Crisis», in *Longtrage*, 68, 1, 1992, pp. 4 et suiv.

Krüger, Hans Christian, «Le Conseil de l'Europe et les langues régionales ou minoritaires», in *De la théorie à la pratique : la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, coll. «Langues régionales ou minoritaires, 3, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2002, p. 12.

Larralde, Jean Manuel, «La France et les langues régionales ou minoritaires : sept ans de réflexions... pour rien, in *Revue Dalloz*, 39, pp. 598-603.

Le Pourhiet, Anne-Marie, *Langue(s) et Constitution(s)*, Economica, Paris, 2004.

Lerner, Natan, *Group Rights and Discrimination in International Law*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1991.

Leuprecht, Peter, «Le Conseil de l'Europe et les droits des minorités», in *Les Cahiers du droit*, 27, 1, Montréal, 1986, pp. 203-213.

Lietti, A., *Pour l'éducation bilingue*, Favre, Paris, 1989.

Martin Estebanez, Maria Amor, «Linguistic Diversity and the Council of Europe : The European charter for Regional or Minority Languages and Council of Europe Policies» (dactylographié), Institut européen, Florence, 2001, p. 16.

Martinet, André, *Éléments de linguistique générale*, Armand Colin, Paris, 1970, pp. 152 et suiv.

Mcgonagle, Tarlach, Davis Noll, Bethany et Price, Monroe (Centre for Socio-Legal Studies, Wolfson College, Oxford University et Institute for Information Law-IviR, Universiteit van Amsterdam), *Minority-Language related broadcasting and legislation in the OSCE*, Haut-Commissariat aux minorités nationales de l'OSCE, Amsterdam, 2003.

Mc Kean, Warwick, *Equality and Discrimination under International Law*, Clarendon Press, Oxford, 1983.

Mélin-Soucramanien, Ferdinand, «La République contre Babel», à propos de la décision du Conseil constitutionnel du 15 juin 1999, «Charte européenne des langues régionales ou minoritaires», in *Revue de droit public*, 4, 1999, pp. 985 et suiv.

Mendel, M., *Public Service Broadcasting: A Comparative Legal Survey*, Unesco, Malaisie, 2000.

Meyer-Bisch, Pierre, *Les droits culturels : une catégorie sous-développée de droits de l'homme*, actes du VIII^e Colloque interdisciplinaire sur les droits de l'homme, université de Fribourg (Suisse), Editions universitaires, Fribourg, 1991.

Milian-Massana, «L'intervention des pouvoirs publics dans les déterminations linguistiques relatives à l'enseignement: modèles et limites», *Revue générale du droit*, 26, Québec, 1995, pp. 205-233.

Mira, J. F., *Crítica de la nación pura*, Editions tres i Quatre, Valence, 1985, p.185.

Moreno, Elda, «La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires: un instrument juridique au service du patrimoine linguistique européen», in *International Journal on Multi-cultural Societies*, ISMS, 3, 1, 2001, pp. 27-33.

Noriko, Yasue, «Le multilinguisme dans l'Union européenne et la politique linguistique des Etats membres», in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 427, avril 1999, pp. 277-283.

Oeter, Stefan, «L'impact de la mise en œuvre de la charte», in *La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la France – Quelle(s) langue(s) pour la République? Le dilemme «diversité/unicité»*, coll. «Langues régionales ou minoritaires», 4, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2003, pp. 75 et suiv.

Omanga Bokatola, Isse, *L'organisation des Nations Unies et la protection des minorités*, Bruylant, Bruxelles, 1992, pp. 41 et suiv.

Ó Riagain, Dónall, «La charte européenne, vers les droits linguistiques de la personne humaine», in *Para Charta*, Direction générale de la culture, ministère de la communauté française, Morcinelle, 2001.

Ó Riagain, Dónall, *Vade mecum: a guide to legal, political and other official international documents pertaining to the lesser used languages in Europe*, The European Bureau for Lesser Used Languages, Dublin, 1998.

OSCE, «The Oslo recommendation regarding the Linguistic Rights of National Minorities», in *Helsinki Monitor*, 9, 2, 1998, pp. 82-94.

Petit, Jean, *De l'enseignement des langues secondes à l'apprentissage des langues maternelles*, Champion, Slatkine, Paris, Genève, 1985.

Piastra, Raphael, «L'inconstitutionnalité de certaines clauses de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires», in *Les Petites Affiches*, 3, 5 janvier 2000, pp. 8-10.

Pinto, Roger, *La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Examen des procédures constitutionnelles permettant à la France de devenir partie*, J.D.I., 2000, pp. 35 et suiv.

Polakiewicz, Jörg, *Treaty-Making in the Council of Europe*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1999, p. 93.

Puig, Lluig Maria, «El Consell d'Europa; la Carta de les llengües», in *Drets linguistics i drets culturals a les regions d'Europa*, actes du symposium

international, Gironne, 23-25 avril 1992, Generalitat de Catalunya, Barcelone, 1995, p. 91.

Renaut, Alain, «Le débat français sur les langues régionales», in «Comprendre – Les identités culturelles», *Revue annuelle de philosophie et de sciences sociales*, 1, 2000, pp. 381 et suiv.

Reuter, Paul, *Introduction au droit des traités*, Armand Colin, Paris, 1972, p. 72.

Rohmer, Florence, in *European Journal of International Law*, 6, 4, 1995, pp. 573 et suiv.

Ronsement, *Europe et laïcité, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, www.europe-et-laicite.org/mel-langues.html

Rousseau, «Les langues régionales et l'Europe», *Revue internationale d'éducation*, 3, 1994, pp. 27-137.

Schaw, M. N., «The Definition of Minorities in International Law», in Dinstein, Y. et Tabory, M., *The protection of Minorities and Human Rights*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1992, pp. 23-28.

Schedhauer, Christophe, *European Charter for Regional or Minority Languages: A "European" Protection for Minority Languages*, Humboldt University, 14-17 juin 2001, www.demographic.de/minorities

Schoettl, Commentaire de la décision n° 99-412 du 15 juin 1999, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, ASDA, 1999, p. 573.

Sibille, Jean, *Les langues régionales*, Flammarion, Paris, 2000.

Siguàn, M. et Mackey, W., *Education et bilinguisme*, Unesco, Bureau international d'éducation, Delachaux et Niestlé, Lausanne, 1986.

Skutnabb-Kangaz, Tove, *Pourquoi préserver et favoriser la diversité linguistique en Europe? Quelques arguments*, DGIV, Division des politiques linguistiques, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2002.

Thornberry, P., «La charte, le rôle et la responsabilité de l'Etat», in *De la théorie à la pratique : la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, actes de la Conférence de Noordwijkerhout, 30 novembre-1^{er} décembre 2001, coll. «Langues régionales ou minoritaires», 3, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2002, pp. 29 et suiv.

Thornberry, Patrick et Martin Estebanez, Maria Amor, *The Council of Europe and Minorities*, Editions du Conseil de l'Europe, 1994.

Vandernoot, Pierre, «Les aspects linguistiques du droit des universités», in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1977, pp. 310-369.

de Varennes, Fernand, «Diversité linguistique dans l'Europe de demain», in *De la théorie à la pratique : la Charte européenne des langues régionales ou*

- minoritaires*, coll. «Langues régionales ou minoritaires», 3, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2002, pp. 15 et suiv.
- de Vergottini, G., «La protection des minorités entre garantie des droits linguistiques et bilinguisme», in *Annuaire européen*, 44, 1998, pp. 45-60.
- Verpeaux, Michel, «Commentaire de la division du Conseil constitutionnel du 15 juin 1999», in *Revue française de droit constitutionnel*, 1999, pp. 594-603.
- Viaut, Alain, «Apport et réception de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, approche socio-linguistique», in *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 1^{er} trimestre 2002.
- Wildhasser, Luzius, «Les droits en matière linguistique dans la Convention européenne des Droits de l'Homme», in *Transeuropéenne* (Québec), 95-98, 2001, p. 147.
- Woehrling, J.-M., «Institutions européennes et droits linguistiques des minorités», in Giordan, H. (sous la direction de), *Les minorités en Europe, droits linguistiques et droits de l'Homme*, Kimé, Paris, 1992, pp. 509-521.
- Woehrling, J.-M., «La promotion des langues régionales et minoritaires dans le projet de charte du Conseil de l'Europe», in *Langue et droit*, actes du 1^{er} Congrès de l'Institut international de droit linguistique comparé, 27-29 avril 1988, université du Québec à Montréal, Wilson et Lafleur, Montréal, 1989, pp. 133-182.
- Woehrling, J.-M., «Les problèmes relatifs à l'utilisation des langues régionales ou minoritaires devant les autorités publiques et les juridictions», in *Conférence internationale sur la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, coll. «Langues régionales ou minoritaires», 1, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1998.
- Woehrling, José, *Les trois dimensions de la protection des minorités en droit constitutionnel comparé*, R.D.U.S, 2003, pp. 93-150.
- Wydmusch, Solange, *La toponymie – Un patrimoine à préserver*, L'Harmattan, Paris, 1998.

XIII. INDEX

A

- Aaland, 250
- académies, 225-226
- acceptation (de la charte), 34-35, 66, 72-73, 77, 91, 146, 178, 188, 220, 274, 277-279, 281-282, 284, 285
- accommodement(s) raisonnable(s), 92, 138
- accords bilatéraux, 80, 245
- accords de coopération, 246
- accords internationaux, 80-82, 245, 283
- accords multilatéraux, 80, 245
- accusé, 13, 167-168, 173-175
- actes administratifs, 202
- acte(s) juridique(s), 182
- actes de la vie économique et sociale, 180, 236-238
- actes privés, 180, 238
- actes publics, 54, 180
- action culturelle, 24, 139, 194, 230-231, 233
- action de soutien, 106
- action sociale, 194
- activités économiques et sociales, 236, 238, 240, 256
- adaptation (principe d'), 93, 101
- adhésion (à la charte), 20, 24, 31, 66, 73, 77-78, 84, 91, 99, 108, 111, 129, 135, 164, 268, 277, 279, 281, 284-285
- adhésion d'Etats non membres, 279
- administration(s), 83, 110, 134, 138, 165, 166-167, 178, 184-193, 198, 207, 249, 251-252, 262, 269, 273
 - de la justice, 137, 169-172, 188
 - du Conseil de l'Europe, 34
 - publique(s), 38, 134, 139, 163, 165-167, 178, 207, 249
 - régionale(s), locale(s) ou autonome(s), 40, 192, 196, 198, 202, 249
 - territoriale(s), 133
- adultes, 116, 129, 146, 157-158
- affichage, 29, 184, 200-201, 204, 241, 243, 256
- agents publics, 28, 124, 185-186, 188, 205-207, 252
- aide(s) financière(s), 104, 212, 217-219, 221
- aide(s) publique(s), 40, 150, 210, 214, 217, 232, 234
- aire géographique, 45, 59, 60, 64, 83, 91, 99, 105-107, 130, 143, 145, 248, 255
- Allemagne, 30-31, 47, 53, 60, 73, 87-89, 134-135, 198, 248-252, 254-256,

275, 282
aménagements pratiques, 168, 199
application de la charte (et ses articles), 18, 26-27, 30-31, 34, 45-46, 49-52, 54, 56-60, 62-65, 67, 71, 73-78, 80-81, 85, 87-89, 93-94, 97, 100-102, 107, 113, 121, 123-125, 129-135, 139-153, 159, 169, 172-173, 178-182, 186-188, 191, 203, 211, 213, 225, 233, 235, 245-246, 248-260, 262-263, 266, 268, 270, 273-275, 280-282, 284
apprentissage bilingue, 116, 160
approbation, 34-35, 66, 72, 277-279, 281-282, 284-285
archives, 217, 225-226, 232, 284
aspect historique, 106
Assemblée parlementaire (ou consultative) du Conseil de l'Europe, 11-13, 31, 33-34, 43, 46, 85-87, 263, 268
assemblées délibérantes, 167, 199
assimilation(tionnistes) (des minorités), 26, 36, 40
assise territoriale, 47, 49, 59, 62, 63, 65, 106, 130-131, 234, 280
assistance financière, 218-220
association(s) culturelle(s), 40, 234, 255
associations représentatives, 128-129
audiences, 28, 173-174, 178, 219
audiovisuel(le)(s), 134, 210, 212, 216-218, 226, 232, 254
autonomie culturelle, 233
autorités administratives, 19-20, 140, 162-163, 165-167, 184, 186-193, 197, 201, 205-206, 208, 250, 264
autorités fédérales, 187
autorités fédérées, 187, 195
autorité(s) judiciaire(s), 19, 60, 138, 164, 167, 169-170, 176-177, 180, 262
autorité(s) locale(s), 60, 84, 89, 110, 167, 186, 192-198, 244, 246, 251
autorité(s) publique(s), 15, 19, 21, 30-32, 38, 43, 54, 81, 83-84, 95, 110-111, 120, 124, 127, 132, 134, 138, 147, 150, 162-166, 168, 180-181, 185, 199-200, 202, 206, 208, 211, 214-217, 225-226, 234, 236, 240, 242, 244, 256, 272, 295
autorités régionales (ou territoriales), 11, 134, 186-187, 192-198, 246, 251, 256
Autriche, 73, 88, 248, 282
avocat(s), 13, 171, 250, 275

B

Belgique, 13, 53-54, 86, 89, 250
bibliothèque(s), 202, 225-226, 229, 232, 255
bilinguisme, 197, 287, 291, 294-295
bonne administration de la justice, 137, 166, 169-172, 188
B(b)reton(nes), 16, 130, 135, 249

C

- CAHLR, 12, 53, 74, 133, 135, 233, 257, 280
calcul (du nombre des engagements souscrits), 67-69, 153
caractéristiques essentielles (de la charte), 15-16
Catalogne, 93, 249
catégories de langues, 48, 50, 63, 73, 93, 97
chaîne(s) (de télévision), 139, 210, 212-216, 223, 253-254
Charte des Nations Unies, 81-82
Charte sociale, 43
chemins de fer, 201, 238, 241, 256
chèques, 240
choix des paragraphes (ou engagements), 17, 24, 66-67, 70-71, 91-93, 95, 129, 139-142, 188-189, 265, 280
Chypre, 89, 285
cinéma, 225-226, 253
circonscriptions, 60, 62, 108, 134, 143, 166, 170, 174, 186-187, 189, 194, 196, 250, 252
circonscriptions judiciaires, 60, 107, 169-170
classes, 48, 61, 123, 148-150, 153-154, 159
cohésion sociale, 116
collectage, 216, 226, 246
collecte, 128-129, 232, 255, 264
collectivités locales, 54, 62, 95, 107, 146-147, 155, 158, 186, 192-198, 202, 227, 241, 246-247, 251, 262, 275, 291
collectivités régionales, 95, 107, 158, 186-187, 192-196, 198, 227, 241, 246-247, 262
Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, 267
Comité d'experts, 5, 12, 18, 21-22, 27, 30-31, 34, 43, 56-57, 61-63, 66, 71-73, 75, 78, 83-84, 86-89, 93, 95-97, 99-105, 110, 127-129, 132-135, 137-138, 142, 150, 161, 173-174, 179-181, 184, 187, 190-192, 197, 204, 206, 208, 214, 216-217, 219, 222, 230-232, 238, 241, 248-261, 263-273, 275, 282
Comité des Ministres, 12, 21, 33-34, 57, 72, 129, 257-259, 261-263, 266-270, 272, 275, 277, 279, 282
commandes publiques, 227
commentaire(s) (sur la charte), 5, 73-74, 86-89, 137-138, 285, 287
Commission de Venise, 22, 31, 86, 89
communautarisme, 25, 134
communautés, 11, 25, 88, 130, 133-134, 248, 251
commune(s), 61, 107, 249
communication (au Secrétaire Général), 33
comparution personnelle, 177-178
compétences (des collectivités locales), 11, 194
compréhension (mutuelle), 41, 102, 112, 114, 116, 125, 126, 133, 158, 165, 229, 280
conférence(s), 31-32, 40, 229, 289, 294-295

Congrès (Conférence) des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 12-13, 15, 32, 49, 85, 233
conseil constitutionnel, 30, 32, 43, 87, 97, 134-135, 292, 295
consignes de sécurité, 243-244
consommateurs, 244-245
Constitution, 32, 54, 121, 134, 282-283, 290, 292
contrat de travail, 237
contrôle, 43, 71, 84, 111, 146, 160-161, 172, 202, 210, 213, 216, 231, 233, 241, 248, 257-258, 265, 270, 273
Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, 7, 9, 17, 21-24, 31, 39, 47, 79, 82, 86, 89, 120, 162, 198, 253, 267, 287, 291
Convention de Vienne sur le droit des traités, 35, 72, 78, 281, 285
Convention européenne des Droits de l'Homme, 11, 13, 15-16, 30, 36-39, 79-80, 86, 120-121, 173, 222-223, 253, 269, 287, 295
convention internationale, 5, 17, 20, 34-35, 52, 277
coofficialité, 48, 54, 149, 164, 166, 249
coopération transfrontalière, 117, 134, 194, 221, 246-247, 256
coopération transnationale, 245
Cour internationale de justice, 35, 43, 120
cours, 155, 157-158
coût (financier de la charte), 26-29, 61-62, 165, 175-176, 200, 218-220, 226
CPLRE, 12-13, 134-135, 237, 256-257, 275, 281, 289
Croatie, 31, 54, 60, 74, 87, 89, 133-134, 135, 142, 249-251, 253-255, 275, 278, 280, 282
CSCE, 39-40
culture(s), 7-8, 11, 13, 16, 23, 26, 32, 39-40, 42, 46, 48, 50-51, 64, 79, 82, 85-86, 113, 115, 117, 126, 130, 135, 146, 158-159, 193, 229-230, 235, 245, 249, 287-289
curriculum, 151-155

D

Danemark, 31, 80, 89, 281-282
date (d'effet de la charte), 72, 278-279, 283-285
débat des assemblées locales, 29, 167, 192, 199
débat suscité par la charte, 23
déchets, 202, 241
déclaration de Bordeaux, 9, 11, 46, 85
déclaration de Galway, 11
Déclaration universelle des droits de l'homme, 119
déclarations (lors de l'adhésion à la charte), 21, 31, 56, 60, 66, 71, 73, 78, 80, 88, 142, 203, 263, 265-266, 281-282
définition (des langues régionales ou minoritaires), 45-46, 52-53, 57-58, 62-65, 74-75, 135, 280-281
demandes orales ou écrites (en langue régionale ou minoritaire), 186, 190, 192, 198

- dénominations, 169, 193, 196, 200-201, 241
dénominations traditionnelles, 200
dénonciation, 34, 283-284
densité (de locuteurs), 62, 106, 193
dépôt (de la charte), 34, 71-72
dépôt (des instruments de ratification), 21, 72, 77, 89, 278-279, 284
dialecte(s), 13, 45-46, 55-58, 76, 86-87, 101, 133, 201
différences de traitement, 122
diffusion culturelle, 124, 227-228, 246
diglossie, 95
dignité, 16, 31, 93, 164, 201
dimension symbolique, 163-164
diplômes, 220, 246
Direction générale des affaires juridiques (du Conseil de l'Europe), 34, 264, 275
discrimination(s), 13, 15, 36, 38, 86, 100, 102, 118-123, 131, 133-135, 151, 164, 209, 225, 236, 292
discriminations positives, 123
diversité culturelle, 8, 16, 26, 35, 39, 41-43
divisions administratives, 59-60, 83, 105, 107-109, 113, 131, 133
documentation, 26, 204, 275
documents administratifs, 26-27, 19-20, 25, 28, 30, 165, 187-188, 190-192, 199, 204, 267, 282
documents d'information, 31, 43, 129, 167-168, 170, 175-179, 182, 186, 191, 232, 239, 243, 250
documents financiers, 240-241
document(s) international(aux), 15, 21, 23, 25-26, 30, 37, 39-40, 119-121, 123, 138, 162, 167
documents pédagogiques, 125
documents relatifs à la vie économique et sociale, 237
documents techniques, 237
dossier(s), 176
doublage, 219, 226, 228-229
droit de propriété, 120
droit des consommateurs, 244
droit international, 18-19, 33, 35, 46, 52, 54, 72, 81-82, 140, 193, 273, 277-278, 290
droit pénal, 167
droits collectifs, 22, 30, 46, 112
droits culturels, 8-9, 17, 30, 292
droits de l'homme, 7-8, 11, 13, 15-16, 22, 26, 30, 36-38, 43, 51, 79-80, 86, 89, 119-121, 123, 173, 222-223, 253, 256, 269, 274, 287, 291-292, 294-295
droits individuels, 7, 11, 22, 30, 38, 79, 85, 121

E

- échanges d'élèves, 246
- échanges internationaux, 117
- échanges transfrontaliers (transnationaux), 92, 100, 117-118, 139-140, 245
- école(s), 13, 30, 36, 92, 116, 120, 125, 138, 153, 200, 209, 217, 229
- éducation, 13, 38, 41, 80, 100, 113, 116, 125, 129, 139, 147-149, 151, 292
- éducation permanente, 146, 157-158, 245
- éducation préscolaire, 87, 146-151, 194
- éducation primaire, 151, 194
- éducation secondaire, 154
- éducation technique et professionnelle, 154
- effet direct (de la charte), 15, 17-18, 30, 103
- égalité (principe d') (concept), 8, 16, 22, 25, 31, 37, 51, 79, 118, 120-121, 123-124, 154, 236, 283
- élaboration des rapports du comité d'experts, 260, 262, 266, 271-272
- électricité, 241
- élèves, 61, 123, 146, 149, 151-155, 159-160, 246
- émissions (en langue régionale ou minoritaire), 20, 212-216, 221-223, 234, 246-247, 253-254
- enseignants, 27, 144, 146, 150, 155-156, 159-161, 246, 249
- enseignement dans les langues régionales ou minoritaires, 20, 26-27, 40, 115, 144-146, 148-162, 248
- enseignement de la langue régionale ou minoritaire, 13, 21, 100, 114-116, 131, 137, 144-146, 151-162, 248-249, 282
- enseignement préscolaire, 146, 150
- enseignement primaire, 146, 151-155
- (enseignement) privé, 150, 155-157, 248-249
- enseignement secondaire, 152, 154-155
- enseignement technique et professionnel, 146, 154
- enseignement universitaire, 146, 156-157
- entrave(s), 22, 40, 118
- entrée en vigueur (de la charte), 7, 9, 31, 257-258, 277-279, 284-285
- équipements culturels, 138, 224-226, 229, 231, 233-234
- équitable (procédure) (procès), 13, 38, 171-172, 180, 269
- Espagne, 54, 74, 88, 251, 253
- établissements d'enseignement supérieur, 156-157, 246
- Etat(s) fédéral(aux), 52, 54, 147, 187, 236
- Etat(s) fédéré(s), 52, 54, 187
- étude(s) (des (sur les) langues régionales ou minoritaires), 100, 114, 116-117, 131, 152, 156-157
- étudiants 156-157
- exclusion, 50, 52, 55, 57, 64, 76, 81, 118, 121, 219, 280-281

F

- familles, 146, 149-155, 159, 209
- films, 226, 229, 246

financement(s), 23, 26, 111, 117, 206, 213, 231, 242, 252
fonctionnaires, 167, 205, 247, 252, 267
formation des enseignants, 146, 155-156, 159-160
formation professionnelle, 212, 220, 245
forme(s) identique(s) ou proche(s) (d'une langue régionale ou minoritaire), 85, 112, 117, 171, 183, 210, 221-223, 245-246, 254
formulaire, 28, 186, 188, 191, 239
frais additionnels, 168, 173, 176-178
frais d'interprétation, 174-179, 191
frais de traduction, 28, 174-179, 191
France, 5, 16, 25, 32, 53, 85, 90, 97, 130, 134, 164, 184, 249, 282, 289-293
frontières, 5, 8, 40, 85, 112, 117-118, 131, 164, 222-223, 246

G

gaélique, 53, 253
gaz, 202, 241
globalisation, 8, 36, 225, 288
Grisons, 249, 252
groupes linguistiques, 16, 23-24, 41, 52-53, 56, 82, 91, 102, 112-114, 116, 125-126, 133, 165, 280, 290
groupes minoritaires, 7-8, 11, 15-16, 21, 23-24
groupes pratiquant une langue régionale ou minoritaire, 23, 50, 112-113, 126-127, 133, 280

H

handicapés, 242
Haut-Commissariat aux droits de l'homme, 43
histoire, 40, 50, 106, 146, 158-159, 170, 200, 249
historique (de la charte), 9, 11-13
Hongrie, 31, 71, 86, 87, 101, 133-135, 174, 249-252, 254, 275
hôpitaux, 165, 200, 242
horaires, 151

I

identification (à la langue), 46, 64, 95, 106, 163, 193, 200, 248
identité 40-41, 43, 85, 87, 112, 194, 223, 288, 294
immigration, 50-51, 65, 85, 131, 135, 148, 234
information(s), 18, 20, 26, 40, 43, 56, 73, 83-84, 126-129, 144, 150, 159, 179, 182, 204, 216, 221-223, 239, 244-245, 250, 257-261, 263-267, 273, 292
institutions de formation, 220
institutions sociales, 242
instruments (de contrôle) 270
instruments de ratification, 19, 21, 56, 60, 62, 71-73, 77, 88-89, 100, 104, 142, 203, 277-279, 282, 284-285

intégration 5, 26, 50, 116, 118, 132, 134, 164, 229
intégrité territoriale 41-42, 81-83, 118, 221, 223, 245
interculturel(le), 41, 43, 229, 247
Internet, 43, 210-211, 216, 222, 226, 263, 268
interprétation (de la charte), 21, 30-31, 33, 37, 52, 57, 63-64, 69, 71, 75-76, 78-83, 90, 101, 124, 134, 137, 143, 148, 248, 274, 280, 282-283
interprétation (linguistique), 19, 26-27, 29, 69, 167, 174-180, 184, 191, 197, 199, 205-206, 219, 247, 252
interprète(s), 37, 171, 173, 176, 178-179, 206
Irlande, 53, 89, 254, 281, 283
Italien, 54, 88, 97, 168, 214, 249-251, 254-255

J

journalistes, 216, 220, 275
journaux, 111, 124-125, 209, 211
jugement(s), 30, 173-174, 250
jurisdiction(s), 110, 124, 162, 165, 168, 170, 172-173, 176-177, 250, 282, 295
justice, 28, 35, 43, 93, 120, 137, 138-140, 163, 165-166, 169-172, 174, 179, 188, 223

K

Kven/finnois, 56, 133

L

langue de culture, 117, 245
langue(s) dépourvue(s) de territoire, 45, 62-65, 100, 130-133, 260-261, 280
langue(s) officielle(s), 13, 16, 22, 25-27, 29, 36, 38, 40-41, 43, 45-46, 50, 52-55, 57-58, 60, 72-76, 80-81, 85, 88-89, 95, 113-114, 116-117, 122-123, 135, 138, 145-149, 152-156, 160, 164-165, 168-169, 171, 173-175, 177, 181-184, 190-192, 197, 199-201, 203, 206-208, 210, 214, 218-221, 224, 227, 230, 232, 235-237, 242-244, 248-253, 256, 283, 287
langue(s) étrangère(s), 50, 85, 101, 153, 155, 282
langues moins répandues, 5, 11, 45-46, 53-54, 58, 72-76, 85, 88-89, 248
langues non territoriales (territoralisées), 49, 63-64, 130, 132, 135, 280
langues traditionnelles (parlées traditionnellement), 45, 47, 49-52, 64-65, 85, 97, 131, 135, 145, 161, 200, 225, 233-235, 255
législation interne, 20-21, 31, 177
liberté d'expression, 7, 37-38, 80, 120, 209, 221
licences, 210, 239
Limbourg, 56
liste des langues (régionales ou minoritaires), 49, 66, 100-101
litige(s), 30, 99, 169, 176, 178
loyauté, 26, 42, 117, 245

M

maison de retraite, 165, 242
 maîtrise effective (d'une langue), 115
 mandat (des membres du comité d'experts), 269-270
 matériel pédagogique, 160, 246
 mécanisme de suivi (de l'exécution de la charte), 5, 89, 257-258, 270, 272
 médias, 5, 36, 111, 113, 125, 128, 135, 138-140, 202, 209-212, 215, 218-222, 224, 247, 252-253
 médias privés, 110-111
 médiatique(s), 202, 220
 membres du comité d'experts, 34, 264, 266, 269-272
 mémoires, 175, 177
 menaces (sur les langues régionales ou minoritaires), 5, 12, 36
 migrant(e)s, 45, 50-51, 64-65, 85, 101, 115
 migrations, 85, 233-234
 minorité(s) linguistique(s), 23-26, 31, 36-38, 46, 50, 52, 80, 83, 85, 104, 112, 116, 120, 128, 255, 289, 291
 minorité(s) nationale(s), 7-9, 17, 21-22, 24, 31, 39-40, 47-48, 79, 82, 86, 89, 120, 135, 162, 198, 253, 267, 283, 287, 291-292
 mobilité géographique (des populations), 8, 135, 161, 233, 236
 modes d'emploi, 237, 244
 moyens de paiement, 240
 musées, 225-226
 musique, 226

N

nature juridique des engagements prévus par la charte, 17
 nombre de locuteurs, 16, 60-61, 94, 97, 100-102, 106, 116, 131, 140, 145, 161, 166, 171, 186-187, 192, 197-198, 209, 226, 245, 255
 noms de lieux, 196-197, 200-201
 noms patronymiques, 208
 non-discrimination, 22, 79, 91, 119, 120, 123, 217, 253, 256
 Norvège, 56, 89, 97, 133-134, 180, 250-253, 256, 275
 notification(s), 34, 72-73, 279, 283-284

O

objectifs (de la charte), 15-18, 25, 28, 39-41, 43, 45, 55, 61, 69, 74-75, 91-92, 96, 99, 101-103, 122, 138, 140, 147, 161, 163, 173, 191, 195, 200-201, 215, 237, 243, 252, 266, 280-281
 obligation de moyens, 215
 obligation de résultats, 91, 115, 147, 158-159
 observations générales, 137, 162, 184, 193, 233, 274
 obstacles à la promotion, 59, 83, 105, 107-109, 133, 196

œuvres, 113, 124, 129, 134, 216, 226-229, 232, 235
œuvres audio et audiovisuelles, 212, 216-217
ONG, 128-129, 255, 265, 289
opposabilité, 182
ordres de paiement, 240
organes de contrôle, 146, 160-161
organes de promotion, 127
organisations représentatives (des locuteurs de langues régionales ou minoritaires), 108, 128-129, 135, 257, 273
organisme(s) culturel(s), 229-231, 233

P

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 9, 30, 36-37, 39, 89, 119, 256
partie civile, 175
partie I, 45-90
partie II, 99-135
partie III, 137-256
partie IV, 257-285
patrimoine culturel, 9, 15, 22, 31, 35-36, 40, 50-51, 105, 212, 229, 235
patronymes, 28, 184, 208
pays de Galles, 180, 189
Pays-Bas, 56, 89, 101, 103, 133-134, 237, 241, 251-254, 256, 275, 281
personnel médical, 256
personnels culturels, 231
philosophie(s) politique(s), 25-26, 277
plaintes, 179, 257
pluralisme culturel, 16, 26, 32, 253
pluralité des médias, 128, 224
plurilinguisme, 16, 41, 169, 287
politique culturelle, 36, 235
politique de promotion, 23, 107, 116-117, 126, 140, 205, 230-231
population(s), 7-8, 16, 20, 22, 25, 45, 47-48, 50, 52-53, 59-61, 63-65, 74, 86-87, 89, 94-95, 106, 118, 123-124, 126, 130-132, 134-135, 153, 161, 186, 200, 213, 222, 224, 230, 234, 245, 248, 252, 254, 283
postes, 117, 185, 201, 204, 207-208, 231, 238-239, 241, 256
postsynchronisation, 226, 228-229
pouvoirs publics, 5, 26, 40, 54, 83, 110, 111, 125, 128, 141, 146-147, 150-151, 157-158, 181, 184, 210, 213-215, 217, 225-226, 229, 231, 233-234, 236, 238-239, 249, 293
pratiques tendant à décourager l'usage des langues régionales ou minoritaires, 238
préambule de la Charte, 33-43
presse, 209, 212, 217-219, 221, 224

prestations, 38, 166, 202-204, 220, 234
preuve(s), 93, 168, 173, 175-178
principe de territorialité, 76, 86, 122, 130, 156, 162
principes généraux, 7, 15, 18, 99-135, 141, 237
prix (d'encouragement), 227, 239
procédure(s) civile(s), 13, 168, 176, 178
procédure(s) judiciaire(s), 20, 163, 168, 169, 173-174, 179
procédures juridictionnelles, 19, 30, 169-173, 180, 249
procédure(s) pénale(s), 167-168, 173-178, 180
procès-verbaux de réunions, 181, 237
production audiovisuelle, 216-218, 226
production culturelle, 224, 227, 229, 235, 245, 255
professeur(s), 155
programme (de radio/télévision), 213-216, 254
programme d'action, 141, 242
programme d'activités culturelles, 230-231
prohibition par des actes privés, 238
projet culturel, 16, 26
proportionnalité (principe de), 55, 94, 101, 108, 223
propositions du comité d'experts, 257, 263, 267-268
provinces, 107
publication(s), 28, 129, 192, 198-199, 217-218, 243-244, 255, 263, 268-269, 272, 275

Q

quotas, 143, 198, 253-254

R

radio, 20, 62, 69, 111, 124-125, 139, 209-217, 219, 221-224, 234, 246-247, 253-254, 289
rapports biennaux du Secrétaire Général, 267
rapports du comité d'experts, 34, 66, 84, 96, 100, 104-105, 109, 134, 142, 233, 248, 251, 258, 263, 266-268, 270, 273, 275
rapports périodiques, 18, 34, 109, 134, 160, 230, 257-260, 272-273, 282
rapports triennaux, 259-260, 272
ratification (de la charte), 7, 12, 17-21, 24-27, 30, 33-35, 56, 60, 62, 66, 71-73, 77, 80, 88, 100, 104, 129, 137, 142, 195, 203, 260, 263, 265, 272, 277-279, 281-282, 285
réception (des émissions), 221-223, 246, 254
recevabilité (recevables), 170, 173, 175, 178, 190, 198
recherche (étude), 116-117, 131, 134, 232
recommandations (du comité d'experts), 252, 259, 261, 263, 267-268, 275
recommandations (du Comité des Ministres), 34, 129, 258-259, 261-262, 267-268, 275

reconnaissance publique, 234
recours (procédure), 30, 195, 257
régions frontalières, 246, 254
règlement intérieur du comité d'experts, 266-267, 269-272, 275
réglementations privées, 238
règlements intérieurs (des entreprises), 238, 256
règles (consignes) de sécurité, 243-244
relations de travail, 238
relations entre groupes (pratiquant une langue régionale ou minoritaire), 112-114
réponse(s) (en langues régionales ou minoritaires), 28, 167, 186, 190-191, 198, 202-204
représentants des langues régionales ou minoritaires, 49, 126
requête(s), 13, 173, 175
retransmission (d'émissions), 221-222, 254
romanche, 16, 54, 88, 97, 180, 255
Roms, 31, 65, 101, 131-135
Royaume-Uni, 53, 89, 133-135, 189, 249-255, 275, 281, 283

S

S(s)ame, 57, 133-134, 180, 251, 253-255
sami, 133, 180, 251-253, 256
santé, 221, 223, 242
satellite, 210-211, 222, 226
scolarité, 151-152, 158
Secrétaire Général (du Conseil de l'Europe), 33-34, 43, 71-73, 144, 258, 263, 267-269, 271-272, 277-279, 283-284
secteur culturel, 140, 227, 232
services administratifs, 28, 189, 271
services culturels, 202
services d'accueil et de renseignements, 185, 190
services économiques et sociaux, 202
services publics 163, 165, 184, 194, 198, 200-206, 208, 210, 232, 239, 241, 282
services publics locaux, 163, 194
signalisation (bilinguisme), 196, 200, 203-204, 241
signature (de la charte), 34-35, 193, 277, 279, 281-282, 284
situation de chaque langue, 22, 48, 92-95, 103, 109, 142-143, 145, 166, 170-171, 186-187, 202-203, 211, 248
Slovaquie, 31, 249, 283
Slovénie, 234, 248-250, 252-254
sociétés de télévision, 229
soins, 202, 242
sorabe, 30, 47

sous-titrage, 219, 226, 228-229, 231
souveraineté, 41-42, 81-82, 90, 257
sphère privée, 110, 162
sphère publique, 110
stades appropriés (d'apprentissage), 100, 114-115, 152, 161-162
standardisation, 87, 96
stations de radio, 69, 215-216, 253
statuts (particuliers), 7-8, 23-24, 59, 80-81, 142, 291
structures administratives, 107-108, 130
subventions, 155-156, 210, 227, 233, 255
Suède, 87, 135, 157, 249, 251, 254-255, 275, 285
Suisse, 16, 54, 74, 88, 97, 133-135, 168, 180, 214, 250, 252-255, 275
suivi (de l'exécution de la charte), 5, 89, 257-259, 261, 263, 265, 270, 272-273

T

technologies (modernes), 211, 216, 223, 225-226
téléphone, 202, 238, 241
télévision, 20, 26, 62, 69, 94, 111, 124-125, 139, 209-217, 219, 221-224, 226, 229, 234, 246, 247, 253-254
télévision transfrontière, 222-223, 254
terminologie, 46, 86, 123, 129, 165, 170-171, 179, 206, 232-233, 245, 273
territoire, 5, 18-20, 27-28, 39-40, 45, 47-54, 57-66, 72, 74-78, 85-89, 92-93, 95, 97, 100-103, 105-106, 113, 115-116, 118-119, 124-125, 130-133, 135, 137, 139-145, 149, 153, 156, 161-162, 170, 192-193, 197, 200, 202-203, 205, 207, 211, 225-226, 230, 233-234, 236, 240, 242-243, 246, 248, 255, 260-261, 263, 272, 280-283
territoires autres que ceux sur lesquels les langues régionales ou minoritaires sont pratiquées, 145, 161, 233
territoires d'outre-mer, 51-52
territoires sur lesquels les langues minoritaires sont pratiquées, 52, 77, 145, 203, 225, 236, 242, 255
territorialité (principe de), 76, 86, 122, 130, 156, 162
Tessin, 255
textes législatifs, 26, 169, 182-183, 282
textes officiels, 28, 192, 198-199
théâtre, 26, 225-226, 229, 247
tolérance, 25, 100, 110-111, 116, 125, 131, 133, 199, 253
toponymie, 50, 64, 106, 193, 196, 200-201, 295
traduction, 19, 25-28, 69, 165, 167-169, 173-180, 182-184, 188, 191, 200, 205-206, 219, 228-229, 231-232, 243-244, 244, 247, 249-252, 282
traitement différencié, 59
traité(s), 33, 35, 72, 78, 88, 240, 251, 256, 281, 285, 294
transports publics, 202-203, 239, 241
transports urbains, 241

tribunaux, 20, 169-171, 179, 250

Tyrol du Sud, 249

U

universités, 116, 294

usage écrit, 22, 110-111, 163

usage oral, 22, 110-111, 163, 188

usages commerciaux, 240-241

usines, 243

V

validité (juridique d'actes), 20, 28, 88, 168, 180-182, 237

vidéothèques, 217, 225-226

vie économique et sociale, 138-140, 180-181, 235-239

vie privée, 22, 30, 36-37, 92, 100, 110-111, 236

vie publique, 9, 22, 27-30, 36-39, 43, 92, 100, 110-111, 137-138, 162-164, 201, 208, 235

vocabulaire (d'une langue), 87, 95-96, 164, 171

vœux (exprimés par les représentants des langues régionales ou minoritaires), 57, 102, 126-127, 130-131, 133, 280

Y

yiddisch, 31

Z

zones territoriales, 25, 132

XIV. TABLE DES MATIÈRES

Sommaire	3
Préface	5
I. Introduction	7
II. Historique	11
Les origines historiques de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires	11
III. Caractères généraux	15
Les caractéristiques essentielles de la charte	15
La nature juridique des engagements souscrits	17
Section 1. Les différentes catégories d'engagements prévus par la charte	17
A. Les engagements des parties II et III	17
B. Les autres engagements prévus par la charte (parties I et IV)	18
Section 2. La question de l'absence d'effets directs de la charte	18
Section 3. Droits et obligations induits par la charte	20
Section 4. Effets sur le droit interne de la ratification de la charte	20
Section 5. Les relations entre les engagements prévus par la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et ceux figurant dans la Convention-cadre européenne pour la protection des minorités nationales	21
Les débats suscités par la charte	23
Le coût financier de mise en œuvre de la charte	26
IV. Préambule	33
Introduction : valeur juridique du préambule	33
Premier alinéa	33
Section 1. La charte est un acte du Conseil de l'Europe	33
A. La décision du Comité des Ministres	33
B. Le rôle du Conseil de l'Europe à l'égard de la charte	34
Section 2. Les Etats membres du Conseil de l'Europe signataires de la charte	34
Deuxième et troisième alinéas	35
Section 1. Les langues régionales ou minoritaires, patrimoine culturel européen	35

Section 2. Les menaces qui pèsent sur les langues régionales ou minoritaires	36
Quatrième alinéa	36
Section 1. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ...	37
Section 2. La Convention européenne des Droits de l'Homme	38
Cinquième alinéa	39
Section 1. L'acte final d'Helsinki	39
Section 2. Le document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, 15-29 juin 1990	40
Sixième alinéa	41
Septième alinéa	41
V. Partie I – Dispositions générales	45
Article 1 – Définitions	45
Section 1. Objectif de l'article 1 : définition du champ d'application de la charte et non-définition des langues régionales ou minoritaires.....	45
A. Définition du champ d'application de la charte	45
B. Absence de définition des langues régionales ou minoritaires	46
1. Concept de langue régionale ou minoritaire sous-jacent à la Charte	46
2. Terminologie utilisée	46
3. Absence de distinction entre différentes catégories de langues	48
4. Absence de liste de langues régionales ou minoritaires	49
Section 2. Eléments caractérisant les langues régionales ou minoritaires relevant de la charte	49
A. Les langues ayant une assise territoriale	49
1. Caractéristiques des langues régionales ou minoritaires relevant de la Charte	49
2. Le territoire dans lequel une langue est pratiquée	58
B. Langues dépourvues de territoire	62
1. Le concept de langues dépourvues de territoire	62
2. La définition des langues dépourvues de territoire	64
3. Le régime des langues dépourvues de territoire	65
Article 2 – Engagements	65
Section 1. Le paragraphe 1 – Engagements au regard de la partie II de la charte	65

A. Applicabilité des engagements à toutes les dispositions de la partie II.....	65
B. Applicabilité de la partie II (sauf le cas des réserves sus-évoquées) à l'ensemble des langues régionales ou minoritaires pratiquées sur le territoire de l'Etat au sens de l'article 1 de la charte.....	66
Section 2. Le paragraphe 2 – Engagements au regard de la partie III de la charte	66
A. Nombre d'engagements souscrits	67
1. Limite supérieure	67
2. Limite inférieure	67
B. Précisions sur le choix entre les alternatives figurant dans les alinéas (ou sous-paragraphes)	70
C. Contrôle de la régularité des engagements souscrits au titre de l'article 2, paragraphe 2	72
Article 3 – Modalités	72
Section 1. Caractère formel de l'engagement pris dans le cadre de l'article 3	73
Section 2. Langues concernées par la partie III	73
A. Notion de langue officielle moins répandue	74
1. Les langues présentant le caractère de langues officielles moins répandues	74
2. Les objectifs poursuivis par la mention à l'article 3 des langues officielles moins répandues	74
3. Portée de la mention d'une langue officielle moins répandue dans le cadre de l'article 3 de la charte	75
4. Statut d'une langue qui n'est officielle que dans une partie du territoire de l'Etat	75
5. Possibilité de reconnaître comme langue officielle moins répandue une variante de la langue officielle	76
B. Absence de désignation de langue bénéficiant de la partie III	76
Section 3. Application territoriale des engagements acceptés	77
Section 4. Modification des engagements pris concernant la partie III	78
Article 4 – Statuts de protection existants	78
Section 1. Paragraphe 1	79
Section 2. Paragraphe 2	80
A. Respect des garanties existantes	80
B. Comparaison avec d'autres statuts ou garanties	81

1. L'existence de statuts particuliers plus protecteurs exclut-elle l'application de la charte ?	80
2. Les statuts et avantages reconnus à certaines langues régionales ou minoritaires pourraient-ils avoir des effets défavorables sur d'autres langues régionales ou minoritaires ?	81
Article 5 – Obligations existantes	81
Section 1. Exclusion d'interprétations erronées de la charte	82
Section 2. Respect des principes de souveraineté et d'intégrité territoriale	82
Article 6 – Information	83
Section 1. Portée de cet engagement.....	83
A. Les modalités de l'information	83
B. Les destinataires de l'information	83
C. Objet de l'information	83
Section 2. Contrôle de l'engagement	84
VI. Observations introductives aux parties II et III	91
Importance respective des parties II et III	91
Eléments communs aux parties II et III.....	92
Section 1. Fonction de la mention «selon la situation de chaque langue»	93
Section 2. Mise en œuvre d'un principe d'adaptation	93
Section 3. Facteurs intervenant dans l'appréciation de la situation de chaque langue	94
Les relations entre les parties II et III à la lumière des rapports du comité d'experts.....	96
VII. Partie II – Objectifs et principes généraux	99
Observations préliminaires	99
Section 1. Objectifs et principes	99
Section 2. Application à toutes les langues régionales ou minoritaires présentes dans l'Etat.....	100
Section 3. Structure de la partie II	102
Article 7.1 – Objectifs et principes applicables sur le territoire des langues régionales ou minoritaires	102
Section 1. Article 7.1.a – Reconnaissance des langues régionales ou minoritaires en tant qu'expression de la richesse culturelle	103
A. Reconnaissance des langues régionales ou minoritaires	104
B. Reconnaissance comme richesse culturelle	104

C. Elements constitutifs de la reconnaissance	105
Section 2. Article 7.1.b – Respect de l’aire géographique de chaque langue	105
A. L’affirmation d’un principe général : le respect de l’aire géographique de chaque langue régionale ou minoritaire.....	105
B. Les divisions administratives ne doivent pas constituer un obstacle à la promotion de la langue régionale ou minoritaire	107
Section 3. Article 7.1.c – Action résolue de promotion des langues régionales ou minoritaires	109
Section 4. Article 7.1.d – Le développement de la langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et publique.....	110
Section 5. Article 7.1.e – Maintien et développement des relations entre les groupes pratiquant des langues régionales ou minoritaires	112
A. Les relations entre groupes pratiquant la même langue régionale ou minoritaire ou des langues proches	113
B. Les relations culturelles entre les groupes pratiquant des langues différentes.....	113
Section 6. Article 7.1.f – Enseignement et étude des langues régionales ou minoritaires à tous les stades appropriés.....	114
Section 7. Article 7.1.g – Possibilité pour les non-locuteurs d’une langue régionale ou minoritaire de l’apprendre	115
Section 8. Article 7.1.h – Etudes et recherche universitaires sur les langues régionales ou minoritaires	116
Section 9. Article 7.1.i – Promotion des échanges transnationaux concernant les langues régionales ou minoritaires.....	117
Article 7.2 – Elimination de discriminations injustifiées dans la pratique des langues régionales ou minoritaires.....	118
Section 1. Article 7.2 (première phrase) – Elimination des mesures défavorables aux langues régionales ou minoritaires	118
A. Le principe de non-discrimination appliqué aux pratiques linguistiques dans d’autres documents internationaux	119
B. Le principe de non-discrimination mis en œuvre par la Charte	120
1. Distinctions justifiées	121
2. Distinctions n’ayant pas pour objectifs d’être défavorables à une langue régionale ou minoritaire	122
Section 2. Article 7.2. (deuxième phrase) – Caractère non discriminatoire des mesures spéciales en faveur des langues régionales ou minoritaires	123

Article 7.3 – Promotion de la compréhension entre tous les groupes linguistiques du pays	125
Article 7.4 – Définition de la politique de promotion des langues régionales ou minoritaires en consultation avec des représentants des langues régionales ou minoritaires.....	126
Section 1. La prise en considération des besoins et vœux exprimés par les groupes pratiquant ces langues	127
Section 2. La création, si nécessaire, d’organes chargés de conseiller les autorités sur des questions ayant trait aux langues régionales ou minoritaires	127
A. Modalités d’organisation des structures représentatives des langues régionales ou minoritaires	127
B. Les missions pouvant être prises en charge par les organismes représentatifs des intérêts des langues régionales ou minoritaires	128
Article 7.5 – Application des principes susmentionnés aux langues dépourvues de territoire	130
Observations finales sur l’article 7	132
VIII. Partie III – Mesures en faveur de l’emploi des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique, à prendre conformément aux engagements souscrits en vertu du paragraphe 2 de l’article 2	137
Introduction à la partie III.....	137
Section 1. Observations générales.....	137
Section 2. L’exercice des choix ouverts par la partie III	139
A. Le choix des langues bénéficiant de la partie III.....	139
1. Signification du choix opéré par l’Etat adhérent	139
2. Critères des choix opérés par l’Etat adhérent	140
3. Rapport entre les parties II et III en ce qui concerne le choix des langues	141
B. Le choix des paragraphes.....	142
C. Le choix des territoires sur lesquels les paragraphes choisis seront appliqués.....	143
Article 8 – Enseignement.....	144
Section 1. Article 8.1 – L’enseignement dans les territoires sur lesquels une langue régionale ou minoritaire est pratiquée traditionnellement	145
A. Article 8.1.a – L’enseignement préscolaire.....	146
1. L’enseignement préscolaire public	146

2. Education préscolaire ne dépendant pas de la compétence directe des autorités publiques	150
B. Article 8.1.b – Enseignement primaire	151
C. Article 8.1.c et d – Enseignement secondaire et technique ou professionnel	154
D. Enseignement primaire ou secondaire privé.....	155
E. Article 8.1.e – Enseignement universitaire et supérieur	156
1. Enseignement universitaire supérieur public	156
2. L’enseignement privé ou disposant d’une large autonomie	157
F. Article 8.1.f – Education permanente et cours pour adultes	157
G. Article 8.1.g – Enseignement de l’histoire et de la culture dont la langue régionale ou minoritaire est l’expression	158
H. Article 8.1.h – Formation initiale et permanente des enseignants .	159
I. Article 8.1.i – Organes de contrôles	160
Section 2. Article 8.2 – Mesures à prendre en ce qui concerne les territoires autres que ceux sur lesquels les langues régionales ou minoritaires sont traditionnellement pratiquées.....	161
Observations communes aux articles 9 et 10	162
Section 1. Utilisation des langues régionales ou minoritaires devant les autorités publiques et les juridictions – Observations générales.....	162
Section 2. Un sujet délicat.....	163
A. Le poids de la dimension symbolique	163
B. Une problématique souvent mal comprise	164
Section 3. L’approche pragmatique et concrète de la charte	166
A. L’usage des langues régionales ou minoritaires dans les rapports avec les autorités administratives	166
B. Les autorités judiciaires	167
1. Le droit pénal	167
2. Les actions non pénales (civiles ou administratives)	168
Article 9 – Justice	169
Section 1. Article 9.1 – Les procédures juridictionnelles	169
A. Conditions générales d’application.....	170
1. Mise en œuvre dans les circonscriptions des autorités judiciaires dans lesquelles réside un nombre de personnes pratiquant les langues régionales ou minoritaires justifiant les mesures spécifiées	170
2. Prise en compte de la situation de chaque langue	170

3. Prise en compte de la bonne administration de la justice	171
B. Article 9.1.a – Les langues régionales ou minoritaires dans les procédures pénales	173
1. Déroulement de la procédure pénale dans une langue régionale ou minoritaire	174
2. Droit pour l'accusé de s'exprimer dans la langue régionale ou minoritaire	175
3. Productions en langue régionale ou minoritaire	175
4. Rédaction en langue régionale ou minoritaire des actes liés à une procédure judiciaire	175
C. Article 9.1.b – Procédures civiles	176
1. Procédure menée dans la langue régionale ou minoritaire	177
2. Comparution personnelle d'une partie	177
3. Production de documents en langue régionale ou minoritaire	177
D. Article 9.1.c – Procédure devant les juridictions en matière administrative.....	177
E. Article 9.1.d – Régime des frais de traduction et d'interprétation	178
F. Observations complémentaires concernant les modalités pratiques d'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans les procédures judiciaires	179
Section 2. Article 9.2 – Relations juridiques entre particuliers	180
A. Article 9.2.a – Validité générale des actes juridiques établis en langue régionale ou minoritaire	181
B. Article 9.2.b – Validité conditionnelle des actes juridiques établis en langues régionales ou minoritaires.....	182
C. Article 9.2.c – Validité limitée des actes juridiques établis en langues régionales ou minoritaires.....	182
Section 3. Article 9.3 – Traduction de textes législatifs en langue régionale ou minoritaire.....	182
A. Champ d'application de la mesure	182
1. Les textes législatifs nationaux les plus importants	183
2. Les textes les plus importants concernant les utilisateurs des langues régionales ou minoritaires	183
B. Dispense de l'obligation de traduction	183
Article 10 – Autorités administratives et services publics	184
Section 1. Observations introductives	184
Section 2. Article 10.1 – Autorités administratives de l'Etat	186
A. Conditions générales d'application de l'article 10.1	186

1. Notion d'autorité administrative de l'Etat	186
2. Notion de locuteurs justifiant les mesures spécifiées par l'article 10.1.....	187
3. Prise en compte de la situation de chaque langue.....	187
4. Limitation à ce qui est raisonnablement possible.	188
B. Engagements prévus par l'article 10.1.....	188
1. Article 10.1.a – Utilisation des langues régionales ou minoritaires par les autorités administratives de l'Etat dans leur fonctionnement et dans leurs rapports avec les usagers.....	189
2. Article 10.1.b – Formulaire et textes d'usage courant en langue régionale ou minoritaire.....	191
3. Article 10.1.c – Rédaction de documents administratifs en langues régionales ou minoritaires	191
4. Observations pratiques complémentaires	192
Section 3. Article 10.2 – Autorités locales et régionales.....	192
A. Observation générales.....	193
1. Concept d'autorités régionales et locales	193
2. Le rôle des autorités locales et régionales dans la mise en œuvre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires....	193
3. L'organisation des collectivités locales et régionales et les langues régionales ou minoritaires.....	195
4. Nature et portée des engagements prévus par la charte en ce qui concerne l'action des autorités régionales et locales.....	197
B. Les différents engagements prévus par l'article 10.2.....	198
1. Article 10.2.a – Emploi de la langue régionale ou minoritaire dans le cadre de l'administration régionale et locale	198
2. Article 10.2.b – Présentation de demandes par les locuteurs de langues régionales ou minoritaires	198
3. Articles 10.2.c et 10.2.d – Publication de textes officiels en langues régionales ou minoritaires	198
4. Articles 10.2.e et 10.2.f – Emploi de la langue régionale ou minoritaire dans les débats des assemblées délibérantes	199
5. Article 10.2.g – Toponymie.....	200
Section 4. Article 10.3 – Services publics	201
A. Notion de services publics.....	202
B. Conditions d'application de l'article 10.3	203
C. Catégories d'engagements proposés.....	203

Section 5. Article 10.4 – Mesures d’accompagnement et de mise en œuvre destinées à permettre l’utilisation des langues régionales ou minoritaires dans le cadre des autorités administratives et des services publics.....	205
A. Article 10.4.a – Traductions et interprétation	205
B. Article 10.4.b – Recrutement et formation d’agents publics compétents en langues régionales ou minoritaires	206
C. Article 10.4.c – Affectation des agents connaissant une langue régionale ou minoritaire dans le territoire où cette langue est pratiquée	207
Section 6. Article 10.5 – Emploi de noms patronymiques dans les langues régionales ou minoritaires.....	208
Article 11 – Médias.....	209
Section 1. Observations introductives	209
Section 2. Actions publiques en faveur de la présence des langues régionales ou minoritaires dans les médias, proposées par l’article 11.1	211
A. Les conditions à l’application des engagements relatifs à l’action publique en matière de médias	211
B. Mesures proposées pour la prise en compte des langues régionales et minoritaires	212
1. Articles 11.1.a à c – Les langues régionales et minoritaires dans la radio et la télévision	212
2. Article 11.1.d – Production et diffusion d’œuvres audio et audiovisuelles dans les langues régionales ou minoritaires	216
3. Article 11.1.e – Actions en faveur des langues régionales ou minoritaires dans le domaine de la presse (écrite)	217
4. Article 11.1.f – Aides financières aux médias en langue régionale ou minoritaire	218
5. Article 11.1.g – Formation des professionnels des médias en langue régionale ou minoritaire	220
Section 3. Garantie de la réception d’émissions de radio et de télévision, et de la circulation des médias dans les langues régionales ou minoritaires dans un cadre transfrontalier prévue par l’article 11.2	221
A. Etendue des garanties figurant à l’article 11.2	221
B. Limites des garanties figurant à l’article 11.2	223

Section 4. Représentation des intérêts des locuteurs de langues régionales ou minoritaires dans les institutions officielles de garantie de la liberté et de la pluralité des médias telle que prévue à l'article 11.3.....	224
Article 12 – Activités et équipements culturels.....	224
Section 1. Article 12.1 – Les territoires les plus fortement marqués par une langue régionale ou minoritaire	225
A. Champ d'application.....	225
B. Les engagements proposés aux Etats.....	227
1. Article 12.1.a – Encouragement à l'expression culturelle en langue régionale et mesures en faveur de l'accès aux œuvres produites dans ces langues.....	227
2. Articles 12.1.b et 12.1.c – Développement des activités de traduction, de doublage, de postsynchronisation et de sous-titrage	228
3. Article 12.1.d – Intégration de la connaissance et de la pratique des langues régionales ou minoritaires dans les actions des organismes culturels.....	229
4. Article 12.1.e – Mesures en faveur de la mise à disposition des organismes culturels d'un personnel maîtrisant la langue régionale ou minoritaire.....	230
5. Article 12.1.f – Mesures en faveur de la participation de représentants des locuteurs de la langue régionale ou minoritaire au choix des équipements et programmes d'activités culturelles.	231
6. Article 12.1.g – Encouragement à la création d'organismes de collecte et de diffusion d'œuvres en langue régionale ou minoritaire	232
7. Article 12.1.h – Promotion de services de traduction et de terminologie.....	232
C. Remarques sur la mise en œuvre de l'article 12.1.....	233
Section 2. Article 12.2 – Le soutien aux activités culturelles dans les territoires ne correspondant pas à une pratique traditionnelle d'une langue régionale ou minoritaire.....	233
Section 3. Article 12.3 – Place des langues régionales ou minoritaires dans la politique culturelle nationale à l'étranger.....	235
Article 13 – Vie économique et sociale.....	235
Section 1. Article 13.1 – Activités économiques et sociales dans l'ensemble du pays.....	236
A. Article 13.1.a – Faculté légale d'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans les documents de la vie économique et sociale	237

B. Article 13.1.b – Interdiction de prohibition par des actes privés de l’usage des langues régionales ou minoritaires dans la vie économique	238
C. Article 13.1.c – Prohibition des pratiques tendant à décourager l’usage des langues régionales ou minoritaires	238
D. Article 13.1.d – Encouragement à l’usage des langues régionales ou minoritaires dans la vie économique	239
Section 2. Article 13.2 – Dispositions particulières aux territoires dans lesquels les langues régionales ou minoritaires sont pratiquées.....	240
A. Article 13.2.a – Réglementation autorisant l’emploi des langues régionales ou minoritaires pour les documents financiers et les moyens de paiement.....	240
B. Article 13.2.b – Emploi des langues régionales ou minoritaires dans les secteurs économiques publics sociaux.....	241
C. Article 13.2.c – Usage de la langue régionale dans les institutions sociales	242
D. Article 13.2.d – Rédaction des consignes de sécurité dans les langues régionales ou minoritaires	243
E. Article 13.2.e – Information sur le droit des consommateurs dans les langues régionales ou minoritaires.....	244
Article 14 – Echanges transfrontaliers.....	245
Section 1. Article 14.a – Accords internationaux	245
Section 2. Article 14.b – Coopération transfrontalière entre autorités et collectivités régionales ou locales.....	246
IX. Partie IV – Application de la charte.....	257
Observations introductives sur le mécanisme de suivi de la charte	257
Article 15 – Rapports périodiques	258
Section 1. Périodicité des rapports	258
Section 2. Contenu des rapports.....	259
A. Schéma du rapport initial.....	259
B. Schéma des rapports triennaux ultérieurs	260
Section 3. Publication des rapports nationaux	263
Article 16 – Examen des rapports.....	263
Section 1. Article 16.1 – Transmission des rapports au comité d’experts	263
Section 2. Article 16.2 – Collecte des observations d’organisations ou d’associations	264
A. Organisations et associations concernées	264
B. Importance des communications des organismes et associations....	264
C. Contenu des observations	265
Section 3. Article 16.3 – Elaboration des rapports du comité	266

Section 4. Article 16.4 – Propositions de recommandations	267
A. Suivi des rapports du comité d’experts	267
B. Publicité des rapports du comité d’experts	267
C. Recommandations du Comité des Ministres	268
Section 5. Article 16.5 – Rapport biennal du Secrétaire Général	268
Article 17 – Comité d’experts	269
Section 1. Article 17.1 – Composition du comité d’experts	269
Section 2. Article 17.2 – Mandat des membres du comité d’experts	270
Section 3. Article 17.3 – Règlement intérieur du comité d’experts	270
A. Organisation du comité d’experts	270
1. Président et vice-présidents	270
2. Organisation du travail	271
B. Secrétariat du comité d’experts	271
Appréciation globale du mécanisme de suivi	272
X. Partie V – Dispositions finales	277
Article 18 – Signature et ratification	277
Article 19 – Entrée en vigueur	278
Section 1. Article 19.1 – Date d’effet de la charte	278
Section 2. Article 19.2 – Applicabilité aux Etats	278
Article 20 – Adhésion d’Etats non membres du Conseil de l’Europe	279
Section 1. Article 20.1 – Invitation par le Comité des Ministres	279
Section 2. Article 20.2 – Date d’effet	279
Article 21 – Réserves	279
Section 1. Article 21.1 – Formulation de réserves	279
A. Réserves concernant l’article 7, paragraphes 2 à 5	279
B. Absence de possibilité de formuler des réserves aux autres articles de la charte	280
Section 2. Article 21.2 – Retrait des réserves	283
Article 22 – Dénonciation	283
Section 1. Article 22.1 – Faculté de dénonciation	283
Section 2. Article 22.2 – Effet de la dénonciation	284
Article 23 – Notifications	284
XI. En guise de conclusion	287
XII. Bibliographie	289
XIII. Index	297
XIV. Table des matières	309

Sales agents for publications of the Council of Europe Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie européenne SA
50, avenue A. Jonnart
B-1200 BRUXELLES 20
Tel.: (32) 2 734 0281
Fax: (32) 2 735 0860
E-mail: info@libeurop.be
<http://www.libeurop.be>

Jean de Lannoy
202, avenue du Roi
B-1190 BRUXELLES
Tel.: (32) 2 538 4308
Fax: (32) 2 538 0841
E-mail: jean.de.lannoy@euronet.be
<http://www.jean-de-lannoy.be>

CANADA

Renouf Publishing Company Limited
5369 Chemin Canotek Road
CDN-OTTAWA, Ontario, K1J 9J3
Tel.: (1) 613 745 2665
Fax: (1) 613 745 7660
E-mail: order.dept@renoufbooks.com
<http://www.renoufbooks.com>

CZECH REPUBLIC/ RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Suweco Cz Dovož Tisku Praha
Ceskomoravská 21
CZ-18021 PRAHA 9
Tel.: (420) 2 660 35 364
Fax: (420) 2 683 30 42
E-mail: import@suweco.cz

DENMARK/DANEMARK

GAD Direct
Fiolstaede 31-33
DK-1171 COPENHAGEN K
Tel.: (45) 33 13 72 33
Fax: (45) 33 12 54 94
E-mail: info@gaddirect.dk

FINLAND/FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa
Keskuskatu 1, PO Box 218
FIN-00381 HELSINKI
Tel.: (358) 9 121 41
Fax: (358) 9 121 4450
E-mail: akatilaus@stockmann.fi
<http://www.akatilaus.akateeminen.com>

FRANCE

La Documentation française
(Diffusion/Vente France entière)
124, rue H. Barbusse
F-93308 AUBERVILLIERS Cedex
Tel.: (33) 01 40 15 70 00
Fax: (33) 01 40 15 68 00
E-mail: commandes.vel@ladocfrancaise.gouv.fr
<http://www.ladocfrancaise.gouv.fr>

Librairie Kléber (Vente Strasbourg)
Palais de l'Europe
F-67075 STRASBOURG Cedex
Fax: (33) 03 88 52 91 21
E-mail: librairie.kleber@coe.int

GERMANY/ALLEMAGNE

AUSTRIA/AUTRICHE
UNO Verlag
August Bebel Allee 6
D-53175 BONN
Tel.: (49) 2 28 94 90 20
Fax: (49) 2 28 94 90 222
E-mail: bestellung@uno-verlag.de
<http://www.uno-verlag.de>

GREECE/GRÈCE

Librairie Kauffmann
28, rue Stadiou
GR-ATHINAI 10564
Tel.: (30) 1 32 22 160
Fax: (30) 1 32 30 320
E-mail: ord@otenet.gr

HUNGARY/HONGRIE

Euro Info Service
Hungexpo Europa Kozpont ter 1
H-1101 BUDAPEST
Tel.: (361) 264 8270
Fax: (361) 264 8271
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu
<http://www.euroinfo.hu>

ITALY/ITALIE

Libreria Commissionaria Sansoni
Via Duca di Calabria 1/1, CP 552
I-50125 FIRENZE
Tel.: (39) 556 4831
Fax: (39) 556 41257
E-mail: licosa@licosa.com
<http://www.licosa.com>

NETHERLANDS/PAYS-BAS

De Lindeboom Internationale Publikaties
PO Box 202, MA de Ruyterstraat 20 A
NL-7480 AE HAAKSBERGEN
Tel.: (31) 53 574 0004
Fax: (31) 53 572 9296
E-mail: books@delindeboom.com
<http://home-1-worldonline.nl/~lindeboo/>

NORWAY/NORVÈGE

Akademika, A/S Universitetsbokhandel
PO Box 84, Blindern
N-0314 OSLO
Tel.: (47) 22 85 30 30
Fax: (47) 23 12 24 20

POLAND/POLOGNE

Główna Księgarnia Naukowa
im. B. Prusa
Krakowskie Przedmieście 7
PL-00-068 WARSZAWA
Tel.: (48) 29 22 66
Fax: (48) 22 26 64 49
E-mail: inter@internews.com.pl
<http://www.internews.com.pl>

PORTUGAL

Livraria Portugal
Rua do Carmo, 70
P-1200 LISBOA
Tel.: (351) 13 47 49 82
Fax: (351) 13 47 02 64
E-mail: liv.portugal@mail.telepac.pt

SPAIN/ESPAGNE

Mundi-Prensa Libros SA
Castelló 37
E-28001 MADRID
Tel.: (34) 914 36 37 00
Fax: (34) 915 75 39 98
E-mail: libreria@mundiprensa.es
<http://www.mundiprensa.com>

SWITZERLAND/SUISSE

Adeco – Van Diermen
Chemin du Lacuez 41
CH-1807 BLONAY
Tel.: (41) 21 943 26 73
Fax: (41) 21 943 36 05
E-mail: info@adeco.org

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

TSO (formerly HMSO)
51 Nine Elms Lane
GB-LONDON SW8 5DR
Tel.: (44) 207 873 8372
Fax: (44) 207 873 8200
E-mail: customer.services@theso.co.uk
<http://www.the-stationery-office.co.uk>
<http://www.itsofficial.net>

UNITED STATES and CANADA/ ÉTATS-UNIS et CANADA

Manhattan Publishing Company
2036 Albany Post Road
CROTON-ON-HUDSON,
NY 10520, USA
Tel.: (1) 914 271 5194
Fax: (1) 914 271 5856
E-mail: Info@manhattanpublishing.com
<http://www.manhattanpublishing.com>

Council of Europe Publishing/Éditions du Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

Tel.: (33) 03 88 41 25 81 – Fax: (33) 03 88 41 39 10 – E-mail: publishing@coe.int – Website: <http://book.coe.int>

