



Strasbourg, le 2 mars 2006

ACFC/25DOC(2006)002

**COMITE CONSULTATIF DE LA CONVENTION-CADRE POUR LA PROTECTION  
DES MINORITES NATIONALES**

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

**Le Commentaire a été adopté par le Comité consultatif lors de sa 25e session, le 2 mars 2006. Le Commentaire a été préparé par Mme Athanasia Spiliopoulou-Akermark, deuxième Vice-Présidente du Comité consultatif. Des consultations avec des experts indépendants ont été organisées par le Comité consultatif à plusieurs reprises.**

## **SOMMAIRE**

Resumé .....	4
PARTIE I INTRODUCTION.....	5
1.1 Objet du Commentaire adopté par le Comité consultatif.....	5
1.2 La Convention-cadre, partie intégrante des normes internationales de protection des droits de l'homme .....	6
1.3 Objectifs de l'éducation .....	8
1.4 Importance des articles 4 à 6 de la Convention-cadre .....	9
PARTIE II. DISPOSITIONS SPECIFIQUES DE LA CONVENTION-CADRE RELATIVES A L'EDUCATION .....	14
2.1 Article 12 de la Convention-cadre.....	14
2.1.1 Rapport explicatif .....	14
2.1.2 Points principaux .....	14
2.2 Article 13 de la Convention-cadre.....	24
2.2.1 Rapport explicatif .....	24
2.2.2 Points principaux .....	25
2.3 Article 14 de la Convention-cadre.....	26
2.3.1 Rapport explicatif .....	26
2.3.2 Points principaux .....	27
PARTIE III LES PRINCIPAUX FACTEURS AYANT UNE INCIDENCE SUR L'EDUCATION MINORITAIRE ET INTERCULTURELLE.....	32
ANNEXE : INVENTAIRE DES QUESTIONS RELATIVES A L'EDUCATION EXAMINEES PAR LE COMITE CONSULTATIF DANS SES AVIS DE PREMIER CYCLE .....	33

## Resumé

Le Commentaire s'articule en trois parties :

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

Les dispositions de la Convention-cadre concernant l'éducation sont également à prendre en compte dans toute la programmation et l'action dans le domaine de l'éducation interculturelle, dont l'ambition est de faciliter la compréhension mutuelle, les contacts et l'interaction parmi les différents groupes vivant au sein d'une société<sup>1</sup>. L'introduction aborde, en outre, les effets des objectifs multiples de l'enseignement sur l'éducation minoritaire et interculturelle, ainsi que l'importance des liens étroits existant entre la Convention-cadre et d'autres instruments des droits de l'homme.

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

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

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

---

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

## **PARTIE I INTRODUCTION**

### **1.1 Objet du Commentaire adopté par le Comité consultatif**

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

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

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

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

---

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

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

Le Comité consultatif exprime l'espoir que le Commentaire va fournir des orientations pratiques aux Etats parties à la Convention-cadre ainsi qu'à d'autres acteurs impliqués dans des activités en matière d'éducation. Ceci inclut les éducateurs, les élèves ou étudiants et leurs parents<sup>3</sup>, les minorités et leurs organisations, les autorités centrales, locales et régionales. Il convient cependant de préciser dès le départ que, au vu des multiples buts de l'éducation et de la multitude des situations existantes, il n'existe pas, dans ce domaine, de solutions valables pour tous les cas de figure.

Ce Commentaire n'a pas pour objet de fournir une analyse exhaustive de tous les aspects liés à l'éducation des minorités et à l'éducation interculturelle couverts par la Convention-cadre, mais plutôt de présenter une synthèse de l'expérience du Comité consultatif durant le premier cycle de suivi, tout en soulignant certaines des questions les plus fondamentales qu'il ait eu à traiter au cours de ses travaux. D'autres questions n'ayant pas été mises en relief durant le premier cycle de suivi peuvent très bien apparaître au cours du deuxième cycle<sup>4</sup>.

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

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

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

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

Il en découle que le *droit à l'éducation et les droits dans l'éducation* pour les minorités, tels que garantis par la Convention-cadre, font partie intégrante du droit à l'éducation tel qu'il est inscrit dans un certain nombre de dispositions spécifiques d'actes internationaux. Il s'agit notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, de la Convention des droits de l'enfant, de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, de la Convention

---

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

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

UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'éducation, de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et de la Charte sociale européenne (révisée).

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

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

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

La Convention-cadre garantit les droits des « personnes appartenant à des minorités nationales ». A l'évidence, il peut s'agir d'hommes comme de femmes, d'enfants comme d'adultes. En effet, les dispositions de la Convention-cadre s'appliquent non seulement aux activités scolaires formelles mais aussi, d'une manière plus générale, à l'éducation et aux systèmes éducatifs. Au cours de ces dernières années, le Comité consultatif s'est montré de plus en plus attentif à la portée différente de ces droits pour les personnes appartenant aux différentes minorités nationales, pour les différents groupes au sein des minorités nationales, pour les hommes et les femmes, les citoyens et les non-citoyens<sup>5</sup>.

Toutefois, la Convention-cadre n'aborde pas uniquement les droits des minorités à l'éducation et, en particulier, à un certain type d'éducation. La sensibilisation de la population majoritaire et la promotion de la connaissance des langues, cultures et traditions des minorités sont tout aussi importantes<sup>6</sup>. En outre, l'article 14, paragraphe 3 dispose que le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'apprendre leur langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue ne doit pas porter préjudice à l'apprentissage de la langue officielle de l'Etat et à l'enseignement dans cette langue.

---

<sup>5</sup> Par exemple, la République slovaque a inclus dans son Rapport étatique de 1999 (ACFC/SR(99)8) des informations sur les efforts spécifiques en matière d'éducation à l'attention des femmes roms. En outre, le Royaume-Uni fait remarquer dans son Rapport étatique que le « gouvernement est préoccupé par le nombre disproportionné d'élèves issus de minorités ethniques, et particulièrement de garçons d'origine afro-caribéenne, exclus des écoles [...] » (ACFC/SR(99)13). S'agissant de l'accès à l'enseignement supérieur, le Comité consultatif a fait remarquer dans son Avis sur le Royaume-Uni (ACFC/INF/OP/I(2002)006) que, « si certains groupes ethniques sont bien représentés [...], d'autres, comme les femmes bangladaïsi et les hommes africains et africains des Caraïbes, sont encore particulièrement sous représentés » (paragraphe 85). )

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

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

La programmation et les activités dans le domaine de l'éducation doivent tenir compte des travaux réalisés dans le cadre de diverses instances. Il s'agit notamment des organes de surveillance de l'application des traités des Nations Unies, du Rapporteur spécial sur le droit à l'éducation des Nations Unies, de la Cour européenne des Droits de l'Homme, ainsi que d'autres organes du Conseil de l'Europe (dont notamment le Comité d'experts sur la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, la Direction de l'éducation scolaire, extrascolaire et de l'enseignement supérieur et sa Division des politiques linguistiques). Il convient par ailleurs de situer les droits à l'éducation et *dans* l'éducation dans le contexte plus vaste des engagements des Etats en matière d'éducation aux droits de l'homme et, en particulier, dans le cadre du Programme mondial en faveur de l'éducation aux droits de l'homme en cours<sup>7</sup>.

### 1.3 Objectifs de l'éducation

Les objectifs de l'éducation dans une société plurielle nous portent à appréhender l'éducation au sens de la Convention-cadre comme ayant des orientations multiples, voire parfois contradictoires, qu'il convient de concilier et d'équilibrer. L'éducation est un domaine où les parties prenantes sont nombreuses et variées : les personnes bénéficiaires de l'éducation, les enseignants, les parents, les groupes minoritaires, les autorités locales, régionales et centrales. Leurs besoins et leurs aspirations peuvent varier et il convient, dans la mesure du possible, de constamment les évaluer et d'y répondre. La Convention internationale des droits de l'enfant accorde une place prépondérante aux besoins et aux désirs de l'enfant, aspect peu pris en compte dans les documents antérieurs. En matière d'éducation, il s'agit d'un point fondamental : les actes internationaux antérieurs privilégiaient en effet les intérêts et les choix des parents ou des enseignants, au détriment de l'opinion des enfants.

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

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

- a) Favoriser l'épanouissement de la personnalité de l'enfant et le développement de ses dons et de ses aptitudes mentales et physiques, dans toute la mesure de leurs potentialités;
- b) Inculquer à l'enfant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et des principes consacrés dans la Charte des Nations Unies;
- c) Inculquer à l'enfant le respect de ses parents, de son identité, de sa langue et de ses valeurs culturelles, ainsi que le respect des valeurs nationales du pays dans lequel il vit, du pays duquel il peut être originaire et des civilisations différentes de la sienne;
- d) Préparer l'enfant à assumer les responsabilités de la vie dans une société libre, dans un esprit de compréhension, de paix, de tolérance, d'égalité entre les sexes et d'amitié entre tous les peuples et groupes ethniques, nationaux et religieux, et avec les personnes d'origine autochtone;

---

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

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

Certains de ces objectifs sont principalement d'ordre fonctionnel, comme par exemple le développement des compétences linguistiques de l'enfant. Dans ce cas, l'éducation est considérée comme un outil pour atteindre d'autres objectifs (par exemple trouver un emploi ou participer à la prise de décisions).

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

A l'heure actuelle, notre compréhension de l'enfant en tant qu'individu, avec des besoins et des compétences autonomes, a redéfini nos priorités par rapport aux besoins des différentes parties prenantes à l'éducation. Tous les programmes éducatifs doivent donc prendre en compte ces deux types d'objectifs tout en garantissant cependant l'intérêt supérieur de l'enfant, comme le prévoit la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant<sup>8</sup>. En effet, la distinction entre objectifs fonctionnels et primordiaux est quelque peu artificielle. Le respect de l'identité linguistique d'un enfant est, par exemple, un préalable au bilinguisme et au plurilinguisme, dans le sens où il développe et consolide les moyens cognitifs et émotionnels de l'enfant et les différentes langues se renforcent mutuellement. L'identité linguistique sera donc à la fois un objectif fonctionnel et un objectif en soi.

Il est utile de noter que *très peu d'Etats abordent la question relative aux objectifs de l'éducation* dans leurs rapports. Certains Etats examinent néanmoins les principes d'éducation et les programmes d'enseignement au regard de l'article 6 de la Convention-cadre<sup>9</sup>. Le Comité consultatif s'est également prononcé sur les objectifs de l'éducation pour les minorités lorsqu'il a noté que des écoles pour les minorités sorabes existaient depuis plus de cent ans et que, non seulement elles étaient dotées d'une « vocation pédagogique », mais « contribuent aussi, par leur existence, à l'expression de l'identité sorabe dans les aires d'implantation traditionnelle de cette minorité »<sup>10</sup>

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

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

Au-delà des dispositions spécifiques garantissant le droit à l'éducation et les droits dans l'éducation (articles 12-14), l'éducation est considérée comme un domaine particulièrement important eu égard au besoin de promouvoir un esprit de tolérance et le dialogue interculturel tel qu'énoncé dans l'article 6 de la Convention-cadre :

1. « Les Parties veilleront à promouvoir l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel, ainsi qu'à prendre des mesures efficaces pour favoriser le respect et la compréhension mutuels et la

---

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

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

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

coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire, quelle que soit leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, notamment dans les domaines de l'éducation, de la culture et des médias.

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

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

Dans le domaine de l'éducation, l'article 4 garantit l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation et interdit la discrimination. Il précise, en outre, que les Etats parties s'engagent à adopter, là où cela s'impose, des mesures afin de promouvoir l'égalité pleine et effective des personnes appartenant aux minorités nationales. Ceci est un aspect sur lequel on n'insistera jamais assez. La Convention-cadre présuppose le fait que les Etats poursuivent activement les objectifs énoncés dans la Convention. Une attitude passive peut constituer une violation des obligations souscrites au regard de la Convention-cadre. L'absence de législation garantissant les droits à et dans l'éducation aux personnes appartenant à des minorités nationales ou le fait de se limiter au recours à des politiques de protection de minorités ponctuelles et dépourvues de caractère systématique en sont des exemples<sup>11</sup>. Les mesures - adéquates et indispensables - introduites en vue de promouvoir une égalité pleine et effective des personnes appartenant à des minorités nationales ne sont pas considérées comme un acte de discrimination vis-à-vis des personnes appartenant à la majorité ou à d'autres groupes (article 4.3). L'égalité des chances dans l'accès à l'éducation est aussi réglementée par l'article 12(3) de la Convention-cadre.

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

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

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

---

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

matière d'éducation, il convient de prendre en considération l'article 15 garantissant le droit à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales, afin de garantir l'expression de la multiplicité des besoins et des aspirations des différents segments des groupes minoritaires.

Le Comité consultatif a régulièrement mis l'accent sur la nécessité de respecter, d'une part, le principe selon lequel les personnes appartenant à des minorités nationales ont le droit de s'identifier librement et, d'autre part, l'existence de garanties dans le traitement des données démographiques et ethniques, et d'autres informations de nature personnelle, conformément à l'article 3 de la Convention-cadre. Parallèlement, il est essentiel que les Etats procèdent, à partir d'une combinaison d'instruments quantitatifs et qualitatifs, à des évaluations des besoins en matière d'éducation et ce, en concertation avec les organes concernés<sup>12</sup>. L'importance du rôle des données de base au niveau national s'accroît au fur et à mesure que l'éducation se décentralise davantage. L'absence de telles données de base ne peut être utilisée comme un prétexte pour éviter d'agir, par exemple dans le domaine de l'éducation pour les minorités nationales.

Le Comité consultatif a souvent pris note de l'absence d'informations ventilées par genre dans les rapports étatiques et, en conséquence, dans bon nombre des avis qu'il a émis. Cette lacune est parfois due à l'absence de données de base sur l'éducation et sur les minorités en général (dans certains pays, causée par des empêchements de nature légale quant à la collecte des données). Dans d'autres pays, ces données existent mais elles ne reflètent ni la situation ni les résultats respectivement des filles et des garçons, des hommes et des femmes dans le système éducatif. Les différences entre les sexes dans la sphère de l'éducation entraînent souvent des inégalités dans l'accès à l'emploi et dans la situation professionnelle et doivent, par conséquent, faire l'objet d'un suivi rigoureux. Les stéréotypes négatifs sur les rôles joués par les hommes et les femmes – au sein de la majorité comme des minorités – doivent faire l'objet de présentations et de débats publics et des efforts concertés doivent être entrepris pour les éliminer, comme le prévoient les obligations des Etats parties à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (article 5)<sup>13</sup>

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

---

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

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

S'agissant de l'enseignement de l'histoire, le Comité consultatif rappelle les efforts entrepris de longue date par le Conseil de l'Europe dans ce domaine. Ces efforts ont porté sur l'élimination des stéréotypes et des préjugés dans les manuels d'histoire et sur le potentiel de la pensée critique à travers l'histoire. Si l'introduction d'éléments de savoir et de dialogue interculturels et la nécessité de réviser les programmes, notamment dans le domaine de l'histoire et de la religion, sont des aspects souvent présents dans les avis du Comité consultatif, il convient de remarquer, en revanche, que ce dernier n'a pas eu l'occasion de s'exprimer en détail sur la question de l'éducation religieuse ou de l'éducation offerte par les établissements religieux<sup>14</sup>.

Les principes établis par le droit international requièrent, d'une part, que les parents choisissent le type d'éducation destiné à leurs enfants selon leurs convictions religieuses, morales ou philosophiques (article 26, paragraphe 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et article 2 du Protocole additionnel I à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales) et, d'autre part, que l'information et la connaissance soient véhiculées de façon objective, critique et pluraliste<sup>15</sup>. A cet égard, il convient également de rappeler les dispositions précises contenues dans le Document de Vienne de l'OSCE (1989) sur la religion dans l'éducation, y compris le « droit de tout un chacun de dispenser et de recevoir une éducation religieuse dans la langue de son choix » (paragraphe 16). Tous ces documents encouragent la compréhension et le dialogue entre les groupes et l'élimination de l'absolutisme, de l'intolérance et de la haine.

Les articles 7 et 8 de la Convention-cadre garantissent la liberté de religion et reconnaissent aux personnes appartenant à des minorités nationales le droit de manifester leur religion et de créer des institutions, organisations et associations religieuses. Ce dernier droit fait également partie du droit à l'éducation consacré par l'article 2 du Protocole additionnel I à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales<sup>16</sup>. Selon l'article 17 de la Convention européenne des Droits de l'Homme sur l'interdiction de l'abus de droit, l'éducation ou l'enseignement religieux, voire tout autre type d'instruction, ne doit pas entraîner la violation des droits d'autrui (que les croyances religieuses soient identiques ou non). Non seulement les disciplines évoquées précédemment, mais aussi toutes les autres

---

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

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

<sup>16</sup> Il est énoncé dans l'article 2 du Protocole additionnel que : « Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction. L'Etat, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques ». La Cour européenne des Droits de l'Homme a eu l'occasion de se prononcer, à maintes reprises, sur cette disposition.

disciplines d'enseignement scolaire, y compris les mathématiques, le sport, la musique et les arts, devront faire l'objet d'une révision et d'une adaptation dans une perspective multiculturelle et interculturelle.

## **PARTIE II. DISPOSITIONS SPECIFIQUES DE LA CONVENTION-CADRE RELATIVES A L'EDUCATION**

### **2.1 Article 12 de la Convention-cadre**

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

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

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

#### **2.1.1 Rapport explicatif**

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

#### **2.1.2 Points principaux**

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

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

#### ***Portée de l'éducation***

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

colonies de vacances). Ainsi, dans son commentaire sur l'Avis du Comité consultatif de la Convention-cadre, le gouvernement de la Moldova signale que :

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

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

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

S'agissant de l'importance de *l'éducation préscolaire*, le Comité consultatif, dans son Avis sur la Slovaquie, fait remarquer que « dans cette optique, le système éducatif doit prendre pleinement en compte la langue et la culture de la minorité en question [...] ». Il ajoute : « Une telle approche contribuerait aussi à développer la compréhension mutuelle entre les parents roms et les écoles. De ce point de vue, l'expérience acquise par les minorités dans la phase pré-élémentaire revêt souvent une importance cruciale. La proportion d'enfants roms dans les écoles maternelles ayant accusé une baisse drastique au cours des dernières années, le Comité consultatif salue les initiatives destinées à renforcer les chances des Roms dès ce stade et espère qu'elles auront un impact pratique positif à l'échelle locale »<sup>17</sup>. En outre, le Rapport explicatif de la Convention-cadre traite cette question de manière explicite dans la partie consacrée à l'article 14(2) (voir ci-après).

Si la plupart des rapports étatiques sont plutôt riches en informations concernant *l'enseignement élémentaire* (y compris l'enseignement préscolaire), peu de détails sont en revanche fournis quant à l'accès des minorités à *l'enseignement supérieur* et à la disponibilité de l'enseignement supérieur dans les langues des minorités, ainsi que de l'enseignement de l'histoire et de la culture des minorités<sup>18</sup>. Les Etats font souvent état des différentes institutions impliquées dans la recherche sur les minorités, mais ils indiquent rarement le niveau d'implication des minorités elles-mêmes dans ce type de recherche et d'enseignement. Si l'enseignement primaire doit être gratuit et obligatoire, la portée exacte des obligations des Etats parties en matière d'enseignement supérieur n'est pas clairement expliquée dans les textes juridiques internationaux et ne s'étend pas au-delà du principe d'égalité des chances dans l'accès à l'éducation, tel qu'il est exposé à l'article 12(3) de la Convention-cadre<sup>19</sup>.

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

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

<sup>19</sup> Dans son avis sur la Roumanie, ACFC/INF/OP/I(2002)001, le Comité consultatif se félicite de l'existence d'établissements d'enseignement supérieur multiculturels dans lesquels différentes langues d'enseignement peuvent être utilisées. Il note également que l'université Babes-Bolyai offre aujourd'hui un enseignement en roumain, en hongrois et en allemand et exhorte les autorités roumaines à poursuivre le dialogue avec les groupes concernés.

L'importance de la *formation des adultes* est mise en évidence dans de nombreux rapports étatiques et les Etats semblent conscients de son rôle<sup>20</sup>. En revanche, nombre d'Etats parties n'ont pas suffisamment évalué le rôle de la technologie moderne dans l'enseignement, ses avantages spécifiques et ses inconvénients potentiels pour les personnes appartenant à des minorités nationales. Dans son rapport, la Norvège indique notamment que « l'enseignement par Internet permettra aux écoles d'offrir un enseignement de finnois au niveau du deuxième cycle du secondaire sans qu'il soit nécessaire d'apporter des amendements aux dispositions concernant le droit à l'éducation »<sup>21</sup>.

### ***Promotion des éléments multiculturels et interculturels dans l'éducation***

L'article 12(1) fait clairement ressortir que les obligations des Etats s'appliquent à l'éducation tant pour les personnes appartenant à des minorités que pour celles appartenant à la majorité. La formulation de l'article 12(1) se rapproche de celle de l'article 4(4) de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques adoptée par les Nations Unies (1992). D'après le Commentaire sur la Déclaration<sup>22</sup>, *l'enseignement multiculturel* suppose des politiques et des pratiques qui satisfont les besoins en matière d'éducation de chacun des groupes appartenant à une tradition culturelle différente, tandis que *l'enseignement interculturel* suppose des politiques et des pratiques grâce auxquelles les personnes appartenant à des cultures différentes, qu'elles soient en position majoritaire ou minoritaire, apprennent à avoir des rapports constructifs les uns avec les autres.

S'agissant de la composante *multiculturelle* de l'enseignement, les Etats parties se livrent occasionnellement à une autocritique de leur application de l'article 12. Ainsi, l'Allemagne signale que « la connaissance de la culture et de la langue des minorités résidant en Allemagne est bien davantage transmise dans les aires traditionnelles d'implantation de ces minorités que dans d'autres régions du territoire national »<sup>23</sup>. Pour les Etats parties, les *programmes d'enseignement* ainsi que la dotation et la révision des *manuels scolaires* dont la forme et le contenu reflètent les aspects multiculturels et interculturels, représentent des domaines d'intervention déterminants. En outre, les mesures ne doivent pas être limitées aux aires géographiques d'implantation des minorités nationales<sup>24</sup>.

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

« L'éducation de la population majoritaire à la culture, l'histoire, la langue et la religion des minorités nationales a toujours été négligée. En dépit de certains progrès ces dix dernières années, les manuels scolaires tchèques restent en grande partie ceux de la nation ethnique tchèque, de son histoire, de sa culture, de sa lutte pour son autonomie ethnique et plus tard de

---

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

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

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

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

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

sa souveraineté nationale, toujours opposée à l'élément allemand. Tout se passe comme si les Lands tchèques n'avaient pas toujours été la patrie de diverses communautés ethniques, culturelles et religieuses, en particulier les minorités nationales allemande et juive, ainsi que celle des Roms dont on n'a jamais tenu compte »<sup>25</sup>

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

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

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

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

Les méthodes employées pour répondre à ces questions, examinées ci-après, s'appliquent aux minorités linguistiques pour qui l'enseignement et la pratique des langues sont des questions fondamentales. Sur le plan pratique, une grande partie des informations contenues dans les rapports étatiques et, par conséquent, dans les avis du Comité consultatif, ont trait au rôle des langues dans l'enseignement. Pour ce qui est du rôle des langues, les méthodes et les structures les plus fréquemment signalées dans l'enseignement primaire sont notamment :

1. Les écoles où la langue minoritaire est dominante et où la langue majoritaire est enseignée en tant que discipline comme les autres ;
2. Un nombre plus ou moins limité de disciplines sont enseignées dans la langue majoritaire (en plus de la langue, l'histoire, la religion et parfois la géographie) ;

---

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

3. Les écoles où la langue majoritaire est dominante et où seules certaines classes reçoivent un enseignement pour les groupes minoritaires et/ou dans la langue minoritaire ;

4. Bien que les modèles ci-dessus peuvent être décrits comme étant des *écoles bilingues*, le terme devrait sans doute être réservé aux écoles qui s'efforcent de donner le même poids aux deux langues – la langue minoritaire et la langue majoritaire – et de répartir les programmes et les différentes classes, tout en veillant à ce que la composition des classes comprenne, autant que possible, des élèves et des enseignants appartenant aux différents groupes.

Certains pays comme l'Autriche, la Hongrie et la Pologne ont fourni d'amples informations dans leurs rapports à propos des différents types d'écoles et d'enseignement, du nombre d'écoles, d'élèves et, dans certains cas, d'enseignants, ainsi que de la couverture géographique, au niveau régional, de ces établissements<sup>26</sup>. D'une manière générale, les informations dont dispose le Comité consultatif dans les rapports étatiques du premier cycle indiquent une prédominance du troisième modèle exposé ci-dessus (à savoir les écoles où la langue majoritaire domine mais avec quelques classes ou matières conçues plus particulièrement selon les besoins des minorités). Le quatrième modèle (les écoles bilingues) est nettement moins appliqué et ce, malgré les principes de bilinguisme, voire de plurilinguisme, dont est imprégnée la Convention-cadre.

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

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

1. les classes dites « spéciales », voire les « écoles spéciales » (parfois destinées aux enfants présentant des déficiences mentales mais utilisées de façon disproportionnée pour les enfants roms en raison d'une certaine perception erronée et généralisée de leur incapacité à suivre l'enseignement du système scolaire ordinaire) ;

2. les classes dites « de soutien », « complémentaires » ou « de rattrapage » visant à permettre la future insertion des élèves appartenant à une minorité (souvent les Roms) dans d'autres classes « intégrées » ;

---

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

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

3. les écoles de dimanche (considérées comme faisant partie intégrante du système d'enseignement public dans quelques Etats, comme la Moldova, mais qui échappent complètement à ce cadre dans d'autres pays).

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

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

Il existe cependant d'autres cas où un enseignement séparé, intégralement ou en partie, peut se révéler plus approprié et même la seule solution possible. Ainsi, dans son avis sur Chypre, le Comité consultatif relève que « les dirigeants de la communauté maronite ont demandé à plusieurs reprises à disposer de leurs propres écoles et secteurs de logement ou villages. Il se félicite donc de la récente décision prise par le gouvernement de créer une école élémentaire pour les Maronites ». Le Comité consultatif a exprimé le souhait que les autorités chypriotes adoptent davantage de mesures destinées à préserver et à développer la culture et l'identité des Maronites. De telles formes d'enseignement n'écartent pas toutefois le besoin de promouvoir le dialogue et les relations interculturels –en milieu scolaire comme à l'extérieur– comme le disposent les articles 6, 12 (paragraphe 1) et 14 (paragraphe 3) de la Convention-cadre<sup>29</sup>.

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

- Les objectifs de l'éducation dans une région et un contexte culturel et politique spécifiques. Dans les pays ayant connu des situations de conflit, traversés par des tensions interethniques ou touchés par un nationalisme agressif, garantir le contact, le dialogue et l'intégration est un impératif ;

---

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

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

- La collecte et la disponibilité de données ventilés selon le nombre, la répartition par sexe, les demandes et les préférences des élèves et des enseignants appartenant aux minorités ;
- Le niveau d'aptitudes linguistiques des enfants, tant dans la langue minoritaire que dans la langue majoritaire. Dans certains cas, les aptitudes linguistiques des élèves appartenant aux minorités nationales dans leur langue maternelle sont insuffisantes et ne leur permettent pas de suivre un enseignement dispensé exclusivement dans la langue minoritaire. Certains rapports étatiques signalent que le rôle du système éducatif pour préserver et développer les cultures minoritaires est devenu plus prépondérant au cours des dernières années car les parents ne sont pas en mesure de transmettre à leurs enfants la langue et les traditions de leur minorité ;
- Le profil démographique d'un endroit ou d'une région donnée. Est-il possible de mettre en place des écoles, classes ou groupes de niveau d'étude communs tout en accommodant les besoins spécifiques, par exemple en matière d'enseignement des langues ? Est-il possible d'établir des écoles bilingues ? Les écoles séparées sont-elles la seule option disponible ?
- La disponibilité de manuels scolaires adaptés, élaborés dans le pays intéressé ou, le cas échéant, dans les Etats-parents ;
- Les ressources financières ou autres.

Certains Etats fournissent des informations détaillées quant au financement de l'éducation des minorités. Le Rapport de la Pologne précise que les collectivités locales gérant des écoles pour les minorités nationales reçoivent un supplément de subvention (par rapport à l'enseignement non minoritaire) par élève appartenant à une minorité de l'ordre de 20 % pour les établissements importants et de 50 % pour les établissements plus petits<sup>30</sup>. En Hongrie, les collectivités locales qui gèrent des établissements scolaires s'adressant aux minorités, perçoivent des aides supplémentaires<sup>31</sup>. Cependant, aucun rapport étatique ne fournit, pour l'heure, de renseignements sur la participation des minorités à la prise de décisions budgétaires en matière d'enseignement à l'échelon central, local ou de l'école. Le choix d'un modèle ou d'un type d'organisation en particulier pour répondre aux besoins de groupes et de situations spécifiques n'y est pas non plus abordé ni analysé.

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

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

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

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

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

établissements bilingues et les établissements en langue minoritaire un enseignement *équivalent en qualité* à celui proposé en hongrois »<sup>33</sup>.

Le Comité consultatif note que nombre d'Etats parties justifient l'offre insuffisante en matière d'éducation bilingue ou en langues minoritaires par le manque d'enseignants. Dans son Avis sur le Norvège, le Comité consultatif a appelé (en relation avec l'Article 12) à ce que des efforts accrus soient faits et des ressources adéquates soient allouées pour remédier au manque d'enseignants qualifiés pour enseigner le finnois. Dans son Avis sur la Suède, le Comité consultatif a appelé les autorités à revoir les dispositions juridiques qui font de la disponibilité de professeurs une condition préalable à la mise à disposition d'un enseignement de/dans une langue minoritaire<sup>34</sup>.

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

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

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

Le Comité consultatif s'est penché sur les questions relatives aux Etats-parents dans le domaine de l'éducation au titre de l'article 12 de la Convention-cadre. Néanmoins l'Article 4 est également applicable lorsque le soutien de l'Etat-parent se traduit par une différence de

---

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

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

<sup>35</sup> CDL-INF (2001) 19.

traitement susceptible de constituer une discrimination accentuant la vulnérabilité des groupes sans Etat-parent. Plusieurs avis du Comité consultatif soulignent en effet qu'une telle dépendance vis-à-vis de l'Etat-parent peut placer en situation défavorable certains groupes, comme par exemple les Yézides et les Assyriens en Arménie, et que les autorités devraient veiller à ce que toutes les minorités nationales, en particulier celles qui sont numériquement moins importantes et celles qui ne peuvent pas disposer du soutien d'un Etat-parent, bénéficient équitablement de l'attention du gouvernement dans la réalisation des programmes spécifiques préparés dans ce domaine<sup>36</sup>.

Utilisé avec prudence, le soutien des Etats-parents peut constituer un atout pour la minorité concernée, pour les autres groupes minoritaires, ainsi que pour la population majoritaire. Lorsque l'on considère la question du soutien des Etats-parents par le biais de la dotation en manuels scolaires et autre matériel pédagogique, il convient de tenir compte d'un autre aspect : étant donné qu'il est produit dans et par l'Etat-parent, et élaboré par des personnes qui ne vivent pas en situation de minorité dans un autre pays, ce matériel peut parfois ne pas refléter de manière correcte et adéquate les expériences et les aspirations des minorités.

### ***Egalité des chances dans l'accès à l'éducation***

#### a) Cadre légal et institutionnel de l'éducation

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

Dans certains cas, les langues minoritaires sont formellement traitées comme des « langues étrangères ». Ces langues minoritaires sont, par conséquent, placées sur le même plan que d'autres langues étrangères (comme par exemple l'anglais ou le français) qui ne possèdent aucun lien historique et culturel avec le pays concerné. Le Comité consultatif souligne que les langues minoritaires doivent être reconnues et traitées comme faisant partie du patrimoine linguistique et culturel d'un Etat<sup>37</sup>.

Dans d'autres cas, la *complexité des lois et des décisions administratives* dans ce domaine est telle que les parties concernées – tant les directeurs d'écoles que les autorités responsables, les enseignants, les parents et les élèves – ne sont pas informées sur les règles, les obligations et les droits réels, en ce qui concerne par exemple les seuils pour le maintien ou l'abolition d'une classe ou d'une école. Certitude et clarté juridiques sont les conditions préalables à une mise en œuvre cohérente des dispositions de la Convention-cadre, d'autant plus que ces dernières nécessitent une concrétisation et une contextualisation à l'échelon national, régional et local. Le problème de la complexité du cadre juridique est lié à une tendance marquée à la décentralisation de l'éducation, qui se traduit par la délégation des responsabilités aux

---

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

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

collectivités locales et aux directeurs d'écoles. Afin de pouvoir participer de manière significative aux décisions qui les touchent, enseignants, parents et élèves doivent savoir qui prend les décisions sur les différentes questions et sur la base de quelles dispositions légales, y compris évidemment les décisions sur le financement de l'éducation de minorités.

Un autre aspect lié au cadre légal est celui des moyens de *supervision et, en conséquence, d'exécution des dispositions légales en matière d'éducation*. Si nombre d'Etats parties disposent de dispositions constitutionnelles et législatives portant sur le droit à l'éducation, il convient de remarquer que, dans les rapports étatiques, pratiquement aucune information n'est fournie quand aux moyens, juridiques ou autres permettant d'exécuter ces dispositions à l'échelle nationale et locale et quand à la jurisprudence des tribunaux en matière d'éducation. Le Rapport étatique de l'Autriche est une exception : il fournit des informations concernant une décision de la Cour constitutionnelle relative à l'enseignement élémentaire pour la minorité slovène<sup>38</sup>.

#### b) Accès des Roms à l'éducation

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

La ségrégation scolaire, avec souvent une qualité d'éducation inférieure à celle offerte aux autres étudiants, constitue l'un des cas les plus extrêmes de précarité des parents et des élèves roms. A maintes reprises, le Comité consultatif a dénoncé les pratiques de ségrégation des étudiants roms et salué les efforts visant à mettre fin à de telles pratiques<sup>39</sup>. Parmi les autres problèmes rencontrés, il convient de citer le harcèlement des enfants roms par les autres enfants, voire par les enseignants, les épreuves inadaptées aux différences culturelles utilisées dans le système éducatif, le manque de reconnaissance de la langue rom dans les écoles, le faible revenu et les problèmes de nourriture des enfants roms. Les différences de traitement entre filles et garçons ont également fréquemment été observées par le Comité consultatif. Le Comité consultatif a salué les efforts entrepris pour résoudre ces problèmes en offrant par exemple des repas à l'école, en introduisant des services de transport public ou en formant des auxiliaires pédagogiques et des enseignants roms. Dans son Avis sur la Roumanie, le Comité consultatif se félicite que certaines mesures aient été prises, comme la mise en place de médiateurs et d'inspecteurs scolaires roms, et que des places réservées aient été attribuées aux étudiants roms dans l'enseignement supérieur<sup>40</sup>.

---

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

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

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

### ***Récapitulatif concernant l'article 12(3)***

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

- Veiller à ce que tous les enfants (y compris les enfants roms) soient dûment scolarisés et que les difficultés rencontrées par les personnes déplacées ou appartenant à des groupes itinérants ou semi-itinérants soient abordées de façon active et constructive. Un enseignement dispensé, totalement ou en partie, dans la langue officielle exclusivement peut bloquer l'accès à l'éducation des enfants appartenant à des minorités ou à d'autres groupes tels que les immigrés récents et les réfugiés.
- Garantir et assurer un suivi de la fréquentation scolaire de tous les élèves, y compris ceux appartenant à des minorités nationales. Les problèmes liés à la disponibilité d'éducation préscolaire et d'infrastructures éducatives, à l'accès physique aux écoles et au transport, à la sécurité des enfants à l'école, ainsi que les difficultés socio-économiques des parents et le manque de confiance dans le système éducatif sont tous des facteurs susceptibles d'entraîner une réticence des parents à envoyer leurs enfants à l'école et dans l'enseignement préscolaire et un refus des enfants à suivre les enseignements.
- Mener un suivi du parcours scolaire, y compris de l'absentéisme et des taux d'échec scolaire, du degré d'alphabétisation, d'achèvement des études, des niveaux atteints, des inégalités entre les sexes, de l'accès aux niveaux d'enseignement supérieur et, en conséquence, de l'accès à l'emploi. Dans certains cas, l'existence de classes préparatoires et la présence d'auxiliaires, de médiateurs ou de conseillers pédagogiques ou individuels peut être nécessaire pour les enfants provenant de milieux défavorisés. La formation des adultes représente un complément nécessaire au système éducatif de base.

## **2.2 Article 13 de la Convention-cadre**

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

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

<h3><b>2.2.1 Rapport explicatif</b></h3>
--

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

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

### 2.2.2 Points principaux

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

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

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

« Le Comité consultatif salue le fait que les autorités autrichiennes prennent en charge, sur une base contractuelle, les coûts liés au personnel enseignant de l'école Komensky bien que la loi sur l'enseignement privé ne prévoient pas une telle obligation. L'attention du Comité consultatif a néanmoins été attirée par la minorité tchèque et la minorité slovaque sur les difficultés croissantes qu'elles avaient à assumer seules les coûts d'exploitation ordinaires de l'école Komensky. Le Comité consultatif encourage donc les autorités autrichiennes à poursuivre leurs discussions avec les représentants de la minorité tchèque et de la minorité slovaque afin de trouver des solutions de financement permettant de garantir, à terme, le maintien de cette école. Le maintien et le développement de cette école, compte tenu de son caractère historique et de son rôle en matière de transmission de la langue et de la culture, constitue une priorité tant pour la minorité tchèque que pour la minorité slovaque »<sup>41</sup>

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

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

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

matière, en particulier pour les italophones résidant dans les grandes villes du pays, notamment à Berne<sup>42</sup> ».

Autrement dit, les Etats parties doivent veiller à ce que l'application du principe de territorialité ne viole pas le principe de non-discrimination entre les groupes minoritaires ou entre différents sous-groupes au sein des groupes minoritaires. Aucun avis du Comité consultatif n'aborde les questions relatives à la qualité et à la supervision de l'enseignement privé pour les minorités.

### **2.3 Article 14 de la Convention-cadre**

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

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

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

#### **2.3.1 Rapport explicatif**

##### **« Paragraphe 1**

74. L'engagement des Parties à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'apprendre sa langue minoritaire porte sur l'un des principaux moyens pour ces personnes d'affirmer et de préserver leur identité. Il ne souffre aucune exception. Sans préjudice des principes figurant au paragraphe 2, ce paragraphe n'implique pas d'actions positives, notamment d'ordre financier, de la part de l'Etat.

##### **Paragraphe 2**

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

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

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

77. Les alternatives formulées dans ce paragraphe – «... la possibilité d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue» – ne s'excluent pas ; même si l'article 14, paragraphe 2, n'impose aucune obligation de dispenser l'enseignement de et dans la langue minoritaire, il n'empêche

---

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

pas les Etats Parties de le faire. L'enseignement bilingue pourrait être l'un des moyens de réaliser l'objectif de cette disposition. L'engagement énoncé dans ce paragraphe pourrait être étendu à l'éducation préscolaire.

### **Paragraphe 3**

78. La possibilité d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue se fera sans préjudice de l'apprentissage de la langue officielle ou de l'enseignement dans cette langue. La connaissance de la langue officielle est en effet un facteur de cohésion sociale et d'intégration.

79. Il appartient aux Etats qui connaissent plus d'une langue officielle de régler les questions particulières qu'entraîne la mise en œuvre de cette disposition ».

## **2.3.2 Points principaux**

### ***Structure de l'article 14***

L'article 14(1) évoque explicitement « *le droit* » d'apprendre sa langue minoritaire ». La mention du « *droit d'apprendre* » donne à l'article 14(1) un caractère passif, par opposition à la forme active de l'article 14(2) qui parle de « *recevoir un enseignement* ». Les Etats parties doivent donc reconnaître avant tout ce droit dans leur système juridique et éducatif, même si cela n'entraîne pas automatiquement une responsabilité économique pour dispenser un tel enseignement dans toutes les circonstances. Dans certains cas, le Comité consultatif a critiqué l'absence de dispositions reconnaissant un droit à recevoir un enseignement en langue rom, en dépit de l'existence de dispositions similaires pour de nombreuses autres langues minoritaires<sup>43</sup>

L'article 14(2) est nuancé par un certain nombre de clauses : « *dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle* », « *s'il existe une demande suffisante* », « *dans la mesure du possible* », « *dans le cadre de leur système éducatif* », « *possibilité* ». Sous l'angle de l'article 14(2), le droit comprend deux éléments (à savoir l'enseignement *en* langue minoritaire et *au moyen de* la langue minoritaire) considérés par le Comité consultatif comme des *possibilités ne s'excluant pas mutuellement*<sup>44</sup>. Bien que l'article 14, paragraphe 2, n'impose aucune obligation aux Etats d'intervenir sur les deux fronts, son libellé n'empêche pas les Etats parties de dispenser un enseignement en langue minoritaire et au moyen de la langue minoritaire. L'enseignement bilingue pourrait être un moyen pour réaliser l'objectif de cette disposition. Le Rapport explicatif nous rappelle en outre que la disposition s'applique également à l'éducation préscolaire.

En dépit du fait que les clauses de l'article 14(2) laissent une très grande souplesse aux Etats parties, le Comité consultatif est d'avis que ces derniers doivent activement procéder à des évaluations des besoins et impliquer les minorités dans la conception et la mise en œuvre de mesures destinés à assurer le mise en œuvre de l'Article 14, y compris le droit garanti explicitement à l'article 14(1).

<sup>43</sup> Avis sur la Slovaquie ACFC/INF/OP/I(2001)001, Avis sur la Roumanie ACFC/INF/OP/I(2002)001.

<sup>44</sup> Avis sur la Suède ACFC/INF/OP/I(2003)006 et la Norvège ACFC/INF/OP/I(2003)003.

## *Langues protégées*

La notion de « langue minoritaire » n'est pas aussi claire qu'elle apparaît à première vue. Elle peut en effet signifier :

- a) la langue qui est considérée comme la langue traditionnelle et historique d'un groupe minoritaire ;
- b) une langue qui est pratiquée par un groupe minoritaire (par exemple le russe pour les personnes appartenant à la minorité rom dans plusieurs pays de l'ex-Union soviétique) ;
- c) la langue qui est utilisée par une majorité de personnes au sein d'un groupe minoritaire ou qui est le plus souvent utilisée par une minorité (ou une combinaison des deux) ;
- d) une langue tout simplement différente de celle de la majorité.

La notion de « langue maternelle », parfois employée dans la législation et dans les rapports étatiques, pose également problème. Elle peut en effet représenter :

- a) la langue transmise par la mère (avec tout le sexisme que cela entraîne concernant la transmission des cultures et des identités) ;
- b) la première langue apprise ;
- c) la langue que l'on connaît le mieux ;
- d) la langue que l'on utilise le plus de manière spontanée ;
- e) la langue par laquelle quelqu'un s'identifie ou est identifié par d'autres comme « locuteur de langue maternelle ».

Il convient en outre d'observer que l'expression « langue maternelle » n'apparaît jamais dans l'article 14. On peut en déduire que, selon le principe d'auto-identification entériné par l'article 3 de la Convention-cadre, les personnes appartenant à des minorités nationales et les minorités en tant que groupe peuvent s'identifier en fonction de la langue qu'elles perçoivent comme étant la « leur ».

Les langues forment un continuum dont les frontières exactes, tant linguistiques que géographiques, sont et resteront fluides et changeantes. L'être humain est capable de maîtriser plusieurs langues. Il peut également connaître et utiliser diverses langues, à plusieurs niveaux et dans différents domaines. De toute évidence, dans le contexte actuel de mondialisation et d'interaction accrue, le multilinguisme présente de solides avantages fonctionnels, cognitifs et émotionnels. La Convention-cadre présuppose (par l'application combinée de l'article 12(1) et de l'article 14) l'encouragement et le soutien au bilinguisme. C'est pourquoi une concertation permanente avec les personnes et les groupes concernés (élèves, parents, enseignants, représentants des minorités, autorités à l'échelon central et local) est essentielle pour la mise au point de programmes d'enseignement linguistique performants. Cet élément découle aussi du droit de participation des personnes appartenant aux minorités nationales garanti par l'article 15 de la Convention-Cadre.

L'importance de l'enseignement de la langue et dans la langue rom est de plus en plus soulignée dans les rapports étatiques et les avis du Comité consultatif comme un élément nécessaire dans le cadre des efforts visant à assurer l'accès des Roms à l'éducation. Dans son Avis sur la Roumanie le Comité consultatif a précisé qu'il n'y avait pas d'enseignement en langue rom malgré l'existence d'une communauté importante de Roms dans ce pays. Le

Comité consultatif a appelé à la mise en œuvre de mesures permettant d'assurer des opportunités suffisantes d'apprentissage de la langue rom<sup>45</sup>.

Le Conseil de l'Europe et sa Division des Politiques linguistiques possèdent de vastes compétences en la matière s'agissant des préalables nécessaires et des différentes modalités pour la mise en place de programmes d'éducation linguistique performants, y compris l'éducation bilingue et multilingue,<sup>46</sup>. Nombre d'Etats européens ont également pris des engagements spécifiques dans le cadre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

### ***Portée des engagements***

Dans ses avis, le Comité consultatif encourage dans certains cas les gouvernements à adopter une « *approche plus active* » en dépit de la faiblesse de la demande (Avis sur le Royaume-Uni) ou exprime sa satisfaction lorsque les dispositions prévoient des *seuils numériques* peu élevés pour la création de classes (en Ukraine, des classes avec un enseignement en langue minoritaire peuvent être créées pour huit à dix élèves, dans les zones non rurales, ou cinq élèves dans les zones rurales ; en Suède, l'enseignement peut être proposé pour cinq élèves, ou un élève dans le cas de certaines langues, mais cette obligation est subordonnée à la disponibilité d'enseignants, ce que le Comité consultatif déplore). L'Autriche indique, pour sa part, un seuil minimum de sept élèves pour toute nouvelle classe (avec des dispositions détaillées à l'appui) et un nombre maximum de vingt élèves par classe. Inversement, le Comité consultatif note qu'un nombre minimal de vingt élèves pour maintenir une classe en langue sorabe « est très élevé du point de vue de l'article 14 de la Convention-cadre ».<sup>47</sup>

Par ailleurs, les Etats ne doivent pas introduire des limitations aux droits consacrés par l'article 14. Ainsi, dans son Avis sur la Norvège, le Comité consultatif observe :

« Les règlements existants prévoient, pour les minorités autres que celle des Sâmes et des Kvens-Finnois (dans les régions désignées), un enseignement élémentaire bilingue, dans le meilleur des cas, seulement jusqu'à ce que les élèves aient acquis une maîtrise suffisante du norvégien pour suivre le programme d'enseignement ordinaire. Comme les garanties de l'article 14 ne dépendent pas de l'absence de maîtrise de la langue nationale, le Comité consultatif considère que les autorités devraient examiner dans quelle mesure les minorités nationales et les habitants des régions non couvertes par lesdites garanties demandant un enseignement de ou dans leur langue et, en fonction du résultat, améliorer la situation juridique et pratique, si nécessaire »<sup>48</sup>

Lors de la conception et la mise en œuvre de modalités concrètes pour l'éducation linguistique, il convient que les Etats parties se penchent et se prononcent sur les aspects suivants :

- la nature et le volume de l'enseignement de la langue minoritaire et au moyen de la langue minoritaire (y compris le niveau d'instruction et le nombre d'heures

---

<sup>45</sup> Avis sur la Roumanie ACFC/INF/OP/I(2001)001

<sup>46</sup> Voir par exemple le rapport rédigé par Pádraig Ó Riagáin et Georges Lüdi, *Eléments pour une politique de l'éducation bilingue*, Division des Politiques linguistiques, Direction de l'éducation scolaire, extrascolaire et de l'enseignement supérieur, Conseil de l'Europe, 2003. Il comprend en annexe une liste de contrôle utile pour les décideurs dans le contexte des politiques pour l'éducation bilingue.

<sup>47</sup> Avis sur l'Autriche ACFC/INF/OP/I(2002)009, l'Ukraine ACFC/INF/OP/I(2002)010 et le Royaume-Uni ACFC/INF/OP/I(2002)6. Avis sur l'Allemagne ACFC/INF/OP/I(2002)008, paragraphes 59-60.

<sup>48</sup> Avis sur la Norvège ACFC/INF/OP/I (2003)003, para. 59.

- d'enseignement, au sein du système scolaire public ou de l'enseignement privé/informel) ;
- la nature facultative ou obligatoire de l'enseignement ;
  - la continuité de l'enseignement de la langue ou dans la langue minoritaire dans les différents échelons du système éducatif.

Les *Recommandations de La Haye concernant les droits des minorités à l'éducation* de l'OSCE (1996), l'une des analyses les plus détaillées et les plus sérieuses de certains aspects déterminants de l'éducation des minorités, fournit aussi des orientations importantes<sup>49</sup>. Les recommandations de La Haye reflètent l'esprit de la Convention-cadre et les objectifs de l'éducation tels qu'ils sont décrits dans la Convention des droits de l'enfant, en se fondant sur l'hypothèse fondamentale qu'il est nécessaire d'harmoniser l'objectif de conservation et de développement de l'identité et des langues minoritaires avec celui d'une intégration des minorités dans les sociétés dans lesquelles elles vivent et d'un dialogue entre les différents groupes et individus. Comme nous l'avons déjà vu, le Comité consultatif a mené ses travaux dans la même optique.

La Convention-cadre vient compléter ce canevas en soulignant formellement l'importance de promouvoir, dans le domaine de l'éducation, le respect mutuel, la compréhension et la coopération entre toutes les personnes vivant au sein d'un Etat (article 6) et le besoin de favoriser la connaissance de la culture, de l'histoire, de la langue et de la religion des différents groupes, qu'il s'agisse de minorités nationales ou de la majorité (article 12).

Les Recommandations de La Haye apportent en outre une contribution sur les questions liées à la décentralisation et à la participation. Enfin, l'analyse de l'évolution des besoins éducatifs à différents niveaux (éducation primaire et secondaire, enseignement supérieur et formation professionnelle) contenue dans ce document comprend des recommandations spécifiques concernant le degré d'utilisation des langues minoritaires dans les programmes scolaires. En somme, ce modèle étaye la mise en valeur de l'enseignement des langues minoritaires aux niveaux inférieurs du système éducatif avec un développement progressif de l'enseignement au moyen de la langue majoritaire dans les niveaux d'enseignement plus élevés.

Un certain nombre d'autres instruments sont déjà disponibles au sein du Conseil de l'Europe et ailleurs, qui peuvent être adaptés aux besoins spécifiques de chaque pays, région, groupe minoritaire ou majoritaire<sup>50</sup>. Notamment, le programme dit « en quatre points », élaboré par les Nations Unies, peut se révéler un outil particulièrement utile<sup>51</sup>. Ce programme propose certains critères de qualité essentiels sous l'angle des droits de l'homme.

La programmation et l'évaluation de l'éducation en général, y compris l'éducation des minorités, peuvent éventuellement s'inspirer d'une réflexion à partir de ce programme. Si les deux premiers points sont applicables à tous les enfants et les étudiants, le Comité consultatif estime que les notions d'acceptabilité et d'adaptabilité sont particulièrement pertinentes pour

---

<sup>49</sup> Le texte intégral des Recommandations de La Haye et sa note explicative sont disponibles en plusieurs langues à l'adresse suivante <http://www.osce.org/hcnm/documents/recommendations/hague/index.php>

<sup>50</sup> Pour des instruments plus élaborés et adaptés aux particularités de l'enseignement des langues et du plurilinguisme, le Comité consultatif désire attirer l'attention sur les travaux de la Division des Politiques linguistiques du Conseil de l'Europe, qui a publié notamment le *Guide pour l'élaboration des politiques linguistiques éducatives en Europe – De la diversité linguistique à l'éducation plurilingue*, 2003 (en version intégrale et en version de synthèse, toutes deux disponibles à l'adresse : [www.coe.int/lang](http://www.coe.int/lang)).

<sup>51</sup> *Observation générale N° 13 sur le droit à l'éducation* (1999) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels et *Rapport préliminaire de la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'éducation* E/CN.4/1999/49.

les personnes appartenant à des minorités nationales<sup>52</sup>. D'après le programme en quatre points, l'éducation, sous toutes ses formes et à tous les niveaux, doit inclure les caractéristiques essentielles décrites ci-après, qui sont liées les unes aux autres :

- *Disponibilité* : une dotation suffisante en établissements et programmes d'éducation opérationnels est nécessaire. La disponibilité d'enseignants et de matériel pédagogique, les bâtiments, la présence d'installations sanitaires pour les deux sexes, l'eau potable sont des éléments essentiels à prendre en considération sous ce point. La Convention-cadre inclut différents niveaux d'obligations pour les Etats concernant la disponibilité aux différents niveaux d'éducation.
- *Accessibilité*, avec trois volets interdépendants : non-discrimination, accessibilité physique (emplacement géographique approprié, transports, technologie moderne) et économique. L'éducation primaire doit être gratuite pour tous, au regard de tous les textes sur les droits de l'homme<sup>53</sup>. En Europe, l'article 17(2) de la Charte sociale européenne révisée appelle les Etats parties à assurer aux enfants et aux adolescents « un enseignement *primaire* et *secondaire* gratuit ».
- *Acceptabilité* : la forme et le contenu de l'éducation, notamment les programmes et les méthodes pédagogiques, doivent être acceptables (c'est-à-dire pertinents, culturellement adaptés et de bonne qualité) pour les étudiants et les parents. L'acceptabilité est donc un critère pertinent pour tout ce qui concerne l'environnement physique et social de l'éducation. Bien qu'il s'agisse d'un critère particulièrement important pour les minorités nationales, il ne s'en suit pas pour autant une dispense automatique quant aux objectifs et critères définis dans le système éducatif de l'Etat.
- *Adaptabilité* : l'éducation doit être flexible pour s'adapter aux besoins des sociétés et des communautés en pleine mutation et pour répondre aux besoins des étudiants dans leurs différents milieux sociaux et culturels. Il ne faut pas perdre de vue cet aspect car tant les minorités que les majorités sont des entités en évolution, tout comme les personnes qui en font partie. Les identités minoritaires et majoritaires ne sont pas figées et doivent donc être examinées et réévaluées en permanence. Il en va de même pour les langues et la religion, avis que partage également le Comité consultatif dans ses travaux.

---

<sup>52</sup> Voir aussi Duncan Wilson, dans 'Du contour au contenu : cinq années de suivi de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales' ISBN 92-871-5472-2

<sup>53</sup> L'Observation générale N° 11 sur les Plans d'action pour l'enseignement primaire (1999) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels développe les aspects liés au caractère obligatoire et à la gratuité de l'enseignement.

### **PARTIE III LES PRINCIPAUX FACTEURS AYANT UNE INCIDENCE SUR L'ÉDUCATION MINORITAIRE ET INTERCULTURELLE**

A partir de l'analyse de l'expérience du Comité consultatif exposée dans ce document, il est possible de proposer une liste de considérations essentielles à prendre en compte lors de l'examen des politiques relatives à l'éducation minoritaire et interculturelle. Le Comité consultatif conclut, en somme, que les politiques en matière d'éducation pour les minorités doivent répondre aux points essentiels, énumérés ci-après :

#### **Pourquoi ? Quels sont les objectifs précis des politiques en matière d'éducation ?**

Comme précédemment observé, la Convention-cadre exige non seulement la protection des cultures et des langues minoritaires, mais aussi la diffusion et le développement de contacts et de dialogue interculturels, la promotion de l'esprit de tolérance dans toutes les actions en matière d'éducation, et même, dans le domaine des langues, une culture du bilinguisme et du plurilinguisme. Il peut se révéler nécessaire de traiter distinctement différentes situations et différents groupes, afin de garantir à tous égalité effective et accès à un enseignement de bonne qualité.

#### **Qui ? Qui sont les acteurs concernés et impliqués ?**

Les Etats parties doivent avoir accès à des informations de base adéquates sur la situation des différents groupes minoritaires, leurs besoins et leurs aspirations. Leurs disparités sur le plan de la concentration géographique, de l'histoire, de l'expérience, du soutien des Etats-parents, du sexe et du niveau d'organisation requièrent des réponses différenciées de la part des Etats ainsi que des autorités locales et régionales. La situation particulièrement défavorable des Roms et des Gens du voyage doit être prise en compte dans tous les pays qui ont ratifié la Convention-cadre.

De nombreux autres intervenants ont également une incidence sur la disponibilité et la qualité de l'éducation. Les décideurs à l'échelon central et local, les enseignants et les responsables d'établissements sont des acteurs fondamentaux, sans oublier les parents et les personnes (enfants ou adultes) qui bénéficient de l'enseignement. Lors de la prise des décisions, y compris dans le domaine de l'éducation, il convient d'être à l'écoute des souhaits de ces personnes et de ces groupes et de ne pas perdre de vue leur droit, consacré par l'article 15 de la Convention-cadre, à une participation effective à tous les processus décisionnels, y compris dans le domaine de l'éducation.

#### **Comment ? Quels sont les instruments disponibles et applicables ?**

La forme et le contenu de l'enseignement doivent être adaptés aux objectifs examinés précédemment. L'introduction d'éléments multiculturels et interculturels dans tous les programmes d'enseignement constitue une étape. La mise en place de différents types d'écoles et de classes représente une autre méthode pour répondre aux différents besoins. Une autre étape importante est la formation d'enseignants bilingues et plurilingues dotés de compétences spécialisées pour travailler dans un environnement multiculturel. Loin d'être exhaustifs, ces aspects sont néanmoins essentiels pour garantir à toutes les personnes vivant dans un pays l'accès à un enseignement de bonne qualité, d'une manière susceptible de favoriser l'esprit de tolérance et de dialogue interculturel.

## **ANNEXE : INVENTAIRE DES QUESTIONS RELATIVES A L'EDUCATION EXAMINEES PAR LE COMITE CONSULTATIF DANS SES AVIS DE PREMIER CYCLE**

### **Article 4** [Renvoi aux articles 5, 6, 12, 13, 14]

1 Les Parties s'engagent à garantir à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit à l'égalité devant la loi et à une égale protection de la loi. A cet égard, toute discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale est interdite.

2 Les Parties s'engagent à adopter, s'il y a lieu, des mesures adéquates en vue de promouvoir, dans tous les domaines de la vie économique, sociale, politique et culturelle, une égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité. Elles tiennent dûment compte, à cet égard, des conditions spécifiques des personnes appartenant à des minorités nationales.

3 Les mesures adoptées conformément au paragraphe 2 ne sont pas considérées comme un acte de discrimination.

#### 1. Droit à l'égalité devant la loi et à une égale protection de la loi

Egalité et non-discrimination des personnes appartenant à des minorités nationales dans le domaine de l'éducation (niveaux juridique et pratique)

- existence/absence de législation anti-discriminatoire dans l'éducation, dispositions discriminatoires concernant l'éducation
- existence d'une jurisprudence pertinente
- cas de discrimination de personnes appartenant à des minorités nationales dans le domaine de l'éducation (comportement discriminatoire des autres élèves, des enseignants et des autres acteurs éducatifs)
  - isolement, forte concentration d'enfants appartenant à des minorités (notamment roms) dans certaines écoles publiques en raison de leur rejet de la part d'autres écoles
  - placement injustifié d'enfants appartenant à des minorités (notamment roms) dans des classes et des infrastructures éducatives séparées
  - présence disproportionnée (injustifiée) dans des écoles spéciales pour enfants handicapés mentaux

#### 2. Egalité pleine et effective

- égalité pleine et effective des personnes appartenant à des minorités nationales dans le domaine de l'éducation
  - situation inégale de personnes appartenant à des minorités nationales dans la sphère de l'éducation (inégalité des chances dans l'enseignement et accès inégal aux ressources)
  - incidence sur leur situation dans d'autres domaines tels que l'emploi, les services publics, etc.

- mesures supplémentaires requises en matière d'éducation pour obtenir une égalité pleine et effective
- l'éducation, en temps qu'un instrument d'élimination de la discrimination et de promotion de l'intégration

**Article 5** [renvoi aux articles 4, 6, 12, 13, 14]

- 1 Les Parties s'engagent à promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et développer leur culture, ainsi que de préserver les éléments essentiels de leur identité que sont leur religion, leur langue, leurs traditions et leur patrimoine culturel.  
[...]
- l'éducation en tant qu'instrument de préservation de l'identité (y compris hors des zones d'implantation substantielle ou traditionnelle des minorités nationales)

**Article 6** [renvoi aux articles 4, 5, 12, 13, 14]

- 1 Les Parties veilleront à promouvoir l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel, ainsi qu'à prendre des mesures efficaces pour favoriser le respect et la compréhension mutuels et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire, quelle que soit leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, notamment dans les domaines de l'éducation, de la culture et des médias.
- 2 Les Parties s'engagent à prendre toutes mesures appropriées pour protéger les personnes qui pourraient être victimes de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence en raison de leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse.
1. L'éducation, un instrument de promotion de la tolérance
    - la promotion de la tolérance *dans* l'éducation (le contenu et la forme multiculturels de l'éducation)
    - la promotion de la tolérance *à travers* l'éducation (programmes éducatifs sur les droits de l'homme, la tolérance, la diversité à l'attention des journalistes, des membres de la police, etc.)
    - l'égalité des chances dans l'éducation pour les non-ressortissants en tant qu'outil d'intégration
    - le rôle des médias comme vecteur de soutien à l'éducation
  2. Les mesures de protection contre la discrimination, l'hostilité, la violence
    - la protection contre la discrimination, l'intolérance, l'hostilité à l'encontre des personnes appartenant à des minorités nationales dans les écoles.

**Article 8** [renvoi aux articles 4, 5, 6, 12, 15]

- Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit de manifester sa religion ou sa conviction, ainsi que le droit de créer des institutions religieuses, organisations et associations.
- diversité religieuse et tolérance reflétées par des sujets religieux dans les programmes scolaires

- nature obligatoire ou facultative de l'éducation religieuse dans les programmes scolaires

**Article 9** [renvoi aux articles 6, 12]

1 Les Parties s'engagent à reconnaître que le droit à la liberté d'expression de toute personne appartenant à une minorité nationale comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées dans la langue minoritaire, sans ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières. Dans l'accès aux médias, les Parties veilleront, dans le cadre de leur système législatif, à ce que les personnes appartenant à une minorité nationale ne soient pas discriminées.  
[...]

- formation et sensibilisation des journalistes aux questions concernant les minorités
- possibilités de formation pour des journalistes issus des minorités pour assurer l'accès des minorités nationales aux médias et garantir leur présence dans les médias

**Article 12** [renvoi aux articles 4, 5, 6, 14, 15]

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

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

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

1. Promotion d'une perspective interculturelle dans l'éducation

Objectif spécifique :

- améliorer la compréhension des minorités nationales et contribuer à créer un climat de tolérance et de dialogue interethniques

Champs d'action :

- révision des programmes scolaires pour y inclure des éléments de la culture, de l'histoire, de la religion et des traditions des minorités nationales (également comme faisant partie du programme d'enseignement général)
- fourniture/révision des manuels scolaires ayant un contenu multiculturel

Couverture :

- niveaux d'enseignement - tous les niveaux d'enseignement, y compris la recherche,
- zones géographiques - le système d'enseignement général, qui ne se limite pas aux zones habitées par les minorités nationales

### Acteurs impliqués :

- intervenants de l'enseignement public (dont les autorités étatiques, au niveau central et local, les enseignants, les directeurs d'établissements)
- participation des minorités (dont les parents et les élèves)
- coopération bilatérale

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

#### Formation des enseignants :

- encouragement/sensibilisation/soutien des enseignants quant à la dimension multiculturelle de l'éducation
- enseignement de l'histoire - explorer/développer des approches plus adéquates, visant à renforcer le dialogue interculturel

#### Accès aux manuels scolaires :

- disponibilité de manuels scolaires de qualité pour l'enseignement des langues minoritaires

#### Contacts multiculturels :

- contacts entre élèves et enseignants de communautés différentes – à savoir, écoles bilingues, enseignement des langues minoritaires également pour la population majoritaire
- composition des groupes d'élèves/étudiants et profil du personnel enseignant

### 3. Promotion de l'égalité des chances en matière d'accès à l'éducation

*(Tous les points ci-dessous doivent être envisagés à la lumière d'éventuelles différences entre les sexes.)*

#### Cadre juridique et institutionnel:

- garanties constitutionnelles et légales du droit à l'éducation à tous les niveaux
- stratégies d'éducation des minorités garantissant l'égalité d'accès à une éducation de qualité
- structures spécialisées pour l'éducation des minorités au sein des autorités nationales en matière d'éducation
- supervision des écoles
- participation des minorités à la prise de décision dans la sphère de l'éducation

#### Ressources :

- ressources financières dans le budget national/local pour mettre en œuvre la législation et les stratégies

- soutien étatique pour les initiatives des minorités nationales en matière d'éducation (vulnérabilité des minorités numériquement plus faibles ou de celles qui ne disposent pas du soutien d'un Etat-parent)
- coopération bilatérale/multilatérale dans la sphère de l'éducation (formation des enseignants, manuels scolaires, échanges d'élèves ou d'étudiants)

Questions spécifiques concernant l'accessibilité de l'éducation (et mesures) :

- *Inscription à l'école*
  - ◇ Refus d'inscription des enfants issus de minorités (notamment des Roms)
  - ◇ Situation spécifique des personnes déplacées (tentatives visant à lier l'accès à l'éducation au permis de séjour)
  - ◇ Situation spécifique des personnes migrantes appartenant à des minorités nationales et importance d'un environnement intégré
  - ◇ Accès à l'éducation : limitations liées à l'absence de nationalité
- *Scolarisation*
  - ◇ Absentéisme /faible scolarisation/déscolarisation dus :
    - A l'absence d'enseignement préscolaire pour les enfants des minorités (dans la langue officielle mais aussi dans la langue minoritaire)
    - A l'indaptation/l'insuffisance des moyens à disposition des écoles (insuffisance des ressources nécessaires au bon fonctionnement des écoles)
    - A l'accès difficile et dangereux aux écoles, à des services connexes (transports) insuffisants /inadaptés
    - Aux difficultés socio-économiques des parents
    - Aux réticence des parents à envoyer leurs enfants à l'école maternelle
    - Au manque de confiance dans le système éducatif
- *Niveau d'instruction (accès à une éducation de qualité, à tous les niveaux)*
  - ◇ Absentéisme/ faible scolarisation/déscolarisation dus :
    - A la faible proportion des élèves appartenant aux minorités nationales achevant avec succès l'enseignement secondaire et supérieur (par rapport aux statistiques équivalentes pour les élèves issus de la population majoritaire)
    - Au manque de continuité de l'enseignement dans les langues minoritaires à différents niveaux en tant que facteur du niveau d'instruction
    - A de faibles taux d'alphabétisation, voire à l'analphabétisme, parmi les enfants des minorités (et les adultes)
  - ◇ Programmes d'assistance pour les enfants des minorités ayant des besoins spécifiques :
    - mesures spéciales adaptées à la culture itinérante des Roms
    - classes préparatoires (pour les enfants roms et autres enfants défavorisés)
    - assistants/médiateurs/experts/conseillers (de minorités) roms dans les écoles et les autorités éducatives nationales
    - projets d'enseignement individualisé
- Place de la langue officielle dans l'éducation et égalité d'accès à l'éducation
- Besoins éducatifs spécifiques des appartenant à adultes des minorités nationales

**Article 13** [renvoi aux articles 4, 5, 6, 12, 14]

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

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

1. Droit de créer et de gérer leurs propres établissements privés d'enseignement et de formation

Base juridique et institutionnelle :

- existence de garanties juridiques claires concernant le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de créer des établissements d'enseignement, des écoles et des universités privées

Obstacles juridiques ou autres :

- restrictions (telles que la langue d'enseignement)
- conditions (telles que l'existence d'accords bilatéraux établissant la réciprocité)

Droit de l'Etat de superviser les établissements d'enseignement privés (légalité et contrôle de qualité)

2. Aucune obligation financière pour l'Etat

- règle générale: aucune obligation financière pour l'Etat d'aider les minorités lorsqu'elles créent des établissements d'enseignement privés
- des critères juridiques objectifs et clairs sont nécessaires lorsqu'un soutien financier de l'Etat est fourni :
  - ◇ si les écoles privées sont la seule possibilité pour les minorités nationales de bénéficier d'un enseignement dans leur langue/ bilingue
  - ◇ si les minorités moins importantes sur le plan numérique sont concernées ou celles qui ne disposent pas du soutien d'un Etat-parent et n'ont pas de ressources financières propres afin de créer des établissements d'enseignement

**Article 14** [renvoi aux articles 4, 5, 6, 12, 13, 15]

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

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

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

1. Reconnaissance du droit des personnes appartenant à une minorité nationale d'apprendre leur langue minoritaire

#### Garanties juridiques du droit d'apprendre la langue minoritaire

2. Mise en œuvre du droit des personnes appartenant à une minorité nationale d'apprendre leur langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue

#### Mesures prises pour préciser les conditions requises pour la mise en œuvre du droit susmentionné :

- identification des « aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales » (seuils)
- évaluation des besoins linguistiques et de la « demande suffisante » :
  - ◇ disponibilité d'informations statistiques précises sur les minorités nationales
  - ◇ nécessité de faire preuve de souplesse (en termes de couverture géographique et de seuils numériques) pour répondre à des situations spécifiques
    - besoins des minorités numériquement faibles et dispersées
    - besoin d'un soutien accru pour l'apprentissage de certaines langues minoritaires (par exemple, la langue rom: difficultés spécifiques)
- responsabilité de la prise de décision concernant l'ouverture/la fermeture de classes/d'écoles et les possibilités d'apprentissage de/dans les langues minoritaires :
  - ◇ rôle des collectivités locales et régionales
  - ◇ participation/consultation des parents dans les processus de prise de décision

#### Modalités pratiques choisies et leur application concrète :

- champ d'application et volume de l'enseignement dans les/des langues minoritaires (qui ne s'excluent pas mutuellement)
  - ◇ niveau d'instruction et nombre d'heures
  - ◇ système scolaire public / apprentissage des langues minoritaires ou enseignement dans ces langues de manière informelle
- nature obligatoire/facultative de l'enseignement des/dans les langues minoritaires (si facultatif, intégré/non intégré dans les programmes scolaires réguliers)
- continuité de l'enseignement des/dans les langues minoritaires à différents niveaux
  - ◇ soutien public à l'enseignement bilingue/multilingue au niveau préscolaire (public ou privé)
  - ◇ usage des langues minoritaires pour les examens scolaires finaux et pour les examens d'entrée
  - ◇ usage des langues minoritaires dans les établissements d'enseignement supérieur
    - création d'universités multiculturelles / dans les langues minoritaires;
    - quota pour les étudiants issus de minorités ;
    - usage des langues minoritaires pour les examens d'entrée/ de fin d'études à l'université ;
    - reconnaissance des diplômes

### Ressources:

- formation des enseignants
- manuels scolaires et matériel pédagogique
- répartition des ressources : nécessité de trouver une réponse équilibrée et souple selon les besoins linguistiques spécifiques
- coopération bilatérale avec les Etats parents
- soutien étatique (financier/logistique) pour les classes du dimanche et autres classes optionnelles en dehors du système public d'enseignement

### 3. Apprentissage de la langue officielle

Enseignement obligatoire de la langue officielle

Qualité de l'enseignement de la langue officielle

Différents modèles de programmes d'« immersion » dans la langue officielle (de nature facultative/obligatoire)

### **Article 15**

*[renvoi aux articles 4, 5, 6, 12, 14]*

Les Parties s'engagent à créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles les concernant.

- l'éducation en tant qu'objet de consultation/participation des personnes appartenant aux minorités nationales à la vie publique
- l'éducation, un instrument pour favoriser la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales à la vie publique
- l'importance d'une participation effective des adultes ainsi que des enfants appartenant aux minorités nationales
- la participation des personnes appartenant aux minorités nationales dans les établissements scolaires publics (le rôle des enseignants impliqués dans l'éducation des minorités)
- l'impact de la décentralisation sur la mise en œuvre des politiques d'éducation intéressant les minorités nationales

### **Article 18**

*[renvoi aux articles 4, 5, 12, 13, 14]*

1 Les Parties s'efforceront de conclure, si nécessaire, des accords bilatéraux et multilatéraux avec d'autres Etats, notamment les Etats voisins, pour assurer la protection des personnes appartenant aux minorités nationales concernées.

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

- l'éducation en tant que domaine de coopération bilatérale et régionale

- la question de la reconnaissance officielle des diplômes par les établissements d'enseignement d'autres États