CHAIRMANSHIP OF CROATIA
Council of Europe
May - November 2018

PRÉSIDENCE DE LA CROATIE
Conseil de l'Europe
Mai - Novembre 2018

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 19 juin 2018

Minorités et Langues Minoritaires dans une Europe en mutation

Conférence à l'occasion du 20ème anniversaire de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires

Conseil de l'Europe, Strasbourg, France
Palais de l'Europe, Salle 1

18-19 juin 2018

Conclusions et observations finales du Rapporteur général,
M. Philippe Boillat

Mesdames les Présidentes,

Excellences,

Mesdames et Messieurs,

Nous arrivons au terme de cette Conférence organisée à l'occasion du 20ème anniversaire de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. La Conférence, vous l'aurez constaté, a eu une participation très importante et de haut niveau. On ne peut que s'en féliciter.

Il m'incombe à présent le privilège, que l'on qualifie parfois de « redoutable », de formuler quelques conclusions et observations finales. Vous comprendrez aisément que la richesse et la diversité des interventions qui ont eu lieu au cours de ces deux jours ne me permettent pas d'avoir l'ambition, et encore moins la prétention, d'être exhaustif. Je vais néanmoins m'efforcer de mettre en évidence quelques points saillants, tout particulièrement dans une approche opérationnelle. Je laisserai donc délibérément de côté des interventions passionnantes, fascinantes, notamment sur les langues, sur l'enseignement des langues dans des sociétés multilingues, interventions qui, j'en suis convaincu, vont alimenter la réflexion des membres des organes de suivi de la Convention-cadre et de la Charte.

Mais avant toute chose, je souhaiterais exprimer mes vifs remerciements à la Présidence croate du Comité des Ministres d'avoir fait figurer parmi ses priorités la protection des minorités nationales, question qui demeure de la plus haute importance dans l'Europe du 21ème siècle.

Mes remerciements vont également à la Direction générale de la Démocratie pour avoir parfaitement organisé cet important événement, ainsi qu'aux interprètes qui nous ont assistés au cours de ces deux jours.

Je tiens enfin à remercier sincèrement tous les panelistes et tous les intervenants pour la pertinence de leurs analyses, de leurs critiques et observations et pour les propositions constructives qu'ils ont avancées.

Célébrer un anniversaire, c'est d'abord l'occasion de se tourner vers le passé.

Trois faits majeurs - la chute du mur de Berlin en novembre 1989, l'implosion de l'ex-Yougoslavie en 1991 ainsi que celle de l'ex-Union Soviétique la même année - vont profondément bouleverser l'Histoire de notre Continent et l'architecture européenne. A la suite de ces événements en effet, une multitude de nouveaux Etats ont aspiré à la démocratie, au respect des droits de l'Homme et de l'Etat de droit. Dans ce contexte, un nouveau rôle, je dirais même un rôle nouveau, allait être confié au Conseil de l'Europe, rôle fondé sur son acquis juridique – en premier lieu la Convention européenne des Droits de l'Homme – ainsi que sur son expertise incomparable.

Ce rôle va lui être reconnu par le premier Sommet des chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe, qui s'est tenu à Vienne, en 1993. Le Sommet va non seulement confirmer la vocation paneuropéenne de l'Organisation, mais lui confier un rôle primordial : assurer la stabilité du Continent en y mettant en place un espace de sécurité démocratique, prémisses nécessaires à une paix durable, paix durable qui est à son tour la condition *sine qua non* de tout développement économique, social et culturel.

Dans cette perspective, la question de la protection des minorités nationales et des droits des personnes les composant – y compris les droits linguistiques, thème au cœur de notre Conférence – était l'une de celles qui se posaient avec le plus d'acuité. Dans ce contexte, deux éléments-clé ont d'emblée été mis en évidence et acceptés par nos Etats : le premier est que la protection des minorités nationales fait partie intégrante de la protection internationale des droits de l'homme, le second est que cette protection constitue un domaine de

coopération internationale. Les préambules de ces deux instruments prendront soin par ailleurs de confirmer le respect dû à l'intégrité territoriale et à la souveraineté nationale.

Aussi la question devait-elle être envisagée en privilégiant une approche multilatérale, le bilatéralisme ayant montré ses limites. Les deux instruments dont nous célébrons le 20ème anniversaire sont l'émanation concrète de cette approche novatrice. La Charte, à l'initiative du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, l'avait du reste anticipée, une année auparavant.

Célébrer un anniversaire, c'est aussi une opportunité privilégiée de mesurer le chemin parcouru et de faire le bilan.

De ce point de vue, la Conférence a démontré que les standards communs qui ont été adoptés ont été en grande partie mis en œuvre par les Etats parties, même s'il est vrai que de nombreux obstacles restent à surmonter. La Conférence également relevé que les deux mécanismes de suivi mis en place ont su faire de ces instruments des « instruments vivants » en les interprétant « à la lumière des circonstances d'aujourd'hui », tenant notamment compte de la complexité et de la diversité des revendications des personnes appartenant aux minorités nationales.

A cet égard, je me plais à souligner que ce qui a pu être perçu à l'origine comme la faiblesse majeure de la Convention-cadre – à savoir l'absence de définition des minorités nationales – s'est en réalité avéré comme un remarquable facteur de son adaptation et de sa résilience. Cette absence de définition a notamment permis à chaque Etat partie de pouvoir s'adapter aux exigences de la Convention à son propre rythme, selon ses spécificités, tout en respectant – il va sans dire – le champ d'application de cet instrument.

Je rappelle à cet égard que les travaux préparatoires de la Convention-cadre mettent clairement en évidence que seul son Article 6 devait s'appliquer à toutes les personnes vivant sur le territoire des Etats parties, afin de favoriser l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel.

Ces deux instruments continuent ainsi à démontrer leur pertinence et à jouer pleinement leur rôle en dépit des diverses évolutions que connaissent nos sociétés, au nombre desquelles on aura noté la grande diversification des sociétés européennes mais aussi les progrès technologiques, dont la digitalisation. Je crois que l'on ne mesure d'ailleurs pas encore pleinement la portée de ces changements sur nos sociétés et sur nos systèmes politiques, administratifs et judiciaires.

Ces deux instruments juridiques, tant par leur rédaction que par leur interprétation, sont des instruments qui ont produit des résultats positifs et concrets et qui, aujourd'hui encore, sont adaptés à la poursuite de leurs objectifs.

Parmi les nombreuses réussites de la Convention-cadre et de la Charte des langues, il a été mentionné, parmi tant d'autres, les exemples suivants :

- l'adoption de lois dites "globales", couvrant l'ensemble des aspects relatifs aux minorités et des droits appartenant aux personnes qui les composent;

- ou encore la création dans une municipalité d'un outil en ligne multilingue qui améliore les perspectives de gouvernance et d'accès aux droits;

Si vous prenez la peine de lire les rapports d'évaluation, vous constaterez que l'on pourrait citer en exemple une loi au niveau régional qui à la fois promeut une langue régionale dans la sphère publique et permet, entre autre, son utilisation dans les relations avec les autorités administratives, l'emploi de fonctionnaires parlant cette langue et la mise en place d'une signalétique bilingue.

On pourrait également noter, à la suite d'une recommandation du Conseil de l'Europe sur la promotion des médias dans une langue minoritaire, l'octroi d'une licence de diffusion accordée à une station de radio unique en son genre sur le territoire concerné.

Ces succès, qu'il sied évidemment de saluer, ne doivent toutefois pas cacher que certains écueils et défis restent à surmonter.

Le premier défi est sans doute le faible taux de ratifications de la Charte des langues. Les raisons en sont diverses et spécifiques à chaque Etat. Il a néanmoins été rappelé que l'Assemblée parlementaire avait exigé des Etats qui sont devenus membres du Conseil de l'Europe après 1995 de s'engager à adhérer à ces deux instruments ; engagement pris, mais qui n'a pas toujours été respecté.

Pour convaincre les Etats récalcitrants, la Conférence a bien montré les avantages significatifs de la Charte. Les intervenants ont notamment mis en lumière sa complémentarité avec la Convention-cadre, l'une protégeant les personnes, l'autre le patrimoine culturel que constituent les langues. Les évolutions récentes dans les méthodes de travail du Comité exécutif de la Charte soulignent également la pertinence de considérer ces deux instruments comme un ensemble cohérent. Personnellement, j'ai particulièrement apprécié l'expression utilisée par Mme la Ministre des Affaires étrangères de Croatie qui a parlé de « Magna Carta des droits des personnes appartenant aux minorités nationales ». Je crois que c'est une expression fort judicieuse qui souligne cette cohérence et cette complémentarité.

L'indéniable valeur ajoutée des mécanismes de suivi a été relevée. Ces mécanismes ne doivent en aucun cas – et j'insiste sur ce point – être considérés comme des mécanismes se limitant à du « blaming and shaming », mais, tout au contraire, être considérés comme un support offert aux Etats parties, dans un dialogue ouvert, pour mettre en œuvre leurs engagements.

Dans ce contexte, il a été noté aussi que leurs procédures respectives restent perfectibles, au moins à deux titres :

En premier lieu, la collecte d'informations. Le monitoring de la Convention-cadre tout comme celui de la Charte est basé sur un rapport étatique, qui initie chaque cycle, et se poursuit par une visite sur place et une collecte d'informations par le biais des autorités nationales ou locales. Les retards, parfois chroniques, dans la soumission des rapports étatiques nuisent à la bonne organisation des cycles de suivi. La table ronde de hier après-midi, avec la participation des représentants de la société civile, a parfaitement illustré le rôle important que la société civile est appelée à jouer dans ce processus. J'évoquerai plus tard quelques propositions en ce sens.

En second lieu, les visites sur place. La valeur ajoutée de ces visites a été, à maintes reprises, relevée. Ces visites permettent en effet de préciser, ou de mettre à jour, le contenu des informations reçues mais également, le cas échéant, d'aller au-delà de ces informations et d'approfondir certains points. Il s'agit là d'une étape indispensable non seulement pour garantir la pertinence juridique et factuelle des avis et des rapports rendus, mais également pour consolider les liens de confiance avec les autorités nationales, notamment les points de contact, sans oublier les ONGs et, bien évidemment, les personnes appartenant aux minorités nationales.

Sur un plan plus prosaïque, puisque cette question a été évoquée également, j'ajouterai que dans le contexte budgétaire actuel de l'Organisation, il est évidemment moins coûteux de faire se déplacer quatre ou cinq personnes d'un mécanisme de monitoring vers un Etat partie, que de faire venir à Strasbourg l'ensemble des personnes qu'il s'agirait de rencontrer dans le cadre de la visite ; ce qui n'interdirait évidemment pas certaines exceptions à ce principe dans des cas spécifiques, notamment dans le cadre du suivi des recommandations

J'insiste sur ces différents stades de la procédure car, aujourd'hui, certains les remettent en cause, alors qu'ils paraissaient acquis. Il est donc crucial de réaffirmer leur nécessité, voire, au besoin, de les institutionnaliser, pour assurer l'efficacité à long terme des organes de suivi.

Un autre défi me semble devoir être surmonté : le retour à ce que j'appellerais une certaine forme de bilatéralisme minimaliste, emprunt parfois de populisme et de nationalisme, au détriment des standards internationaux reconnus. Une protection des minorités nationales basée exclusivement sur la réciprocité – principe de base du bilatéralisme – risque en effet de porter atteinte au niveau de protection des minorités et des droits des personnes les composant. C'est alors le plus petit dénominateur commun des deux côtés de la frontière qui est la plupart du temps pris comme référence.

Je crois qu'on ne répétera jamais assez – et le Secrétaire Général l'a fait dans son allocution introductive – que le multilatéralisme est un instrument de prévention des conflits. De surcroît, la mise en œuvre des standards du Conseil de l'Europe est intrinsèquement liée à des mécanismes de garantie collective, abstraction faite de toute politisation de la question. Il y va finalement de la stabilité démocratique et de la paix en Europe. Le seul bilatéralisme que l'on pourrait promouvoir, c'est un bilatéralisme qui consacrerait des droits et des mesures qui iraient au-delà des standards minimums de protection définis par les instruments multilatéraux.

Si je puis me permettre une observation plus personnelle, je regrette qu'un autre défi, et non des moindres, n'ait pas été relevé, à savoir la capacité des mécanismes de monitoring à couvrir l'ensemble du territoire des Etats parties, y compris les fameuses « zones grises ». Je souhaite vivement pour ma part que cette question fasse l'objet d'une réflexion future.

Célébrer un anniversaire, c'est enfin une occasion unique de se projeter dans l'avenir, de déterminer ensemble ce que nous souhaitons pour les prochaines années.

Un premier point me semble acquis : la Conférence a clairement réaffirmé une volonté commune de voir la Convention-cadre et la Charte des langues garantir à l'avenir également des droits effectifs. A cette fin, plusieurs pistes ont été tracées, quelques propositions concrètes ont été formulées. Je tenterai d'en synthétiser l'essentiel.

Mais je tiens d'emblée à souligner qu'un message fort a été donné en confiant le rôle d'oratrice principale à Madame Josefina Skerk. Son témoignage, un témoignage vécu, un témoignage du terrain, si vous me permettez cette expression, un témoignage émouvant et saisissant, a démontré que, malgré les difficultés, « where there is a will, there is way ». Ce témoignage illustre par ailleurs à mes yeux la nécessité d'impliquer la jeunesse dans les questions touchant les minorités. Nous devons nous inspirer des aspirations de la jeunesse, ce qui nous obligera parfois à sortir des sentiers battus, à dépasser les processus habituels et à tirer parti des progrès technologiques. Cet aspect a également été souligné par de nombreux intervenants.

A cet égard, il est incontestable que les applications en constant progrès de la digitalisation vont permettre de développer la capacité des monitorings à valoriser leur travail au-delà des cercles d'initiés et à trouver de nouveaux canaux de médiatisation qui vont donner davantage encore de visibilité aux avis et aux rapports produits. La visibilité est une responsabilité partagée : Conseil de l'Europe, Etats parties et société civile.

Il conviendra également de pleinement utiliser le potentiel considérable de ces nouvelles technologies, de ces nouveaux moyens de communication, de ces nouveaux réseaux sociaux dans tous les domaines touchant les minorités nationales.

Ces vingt dernières années, cela a été mis en évidence, les efforts, tant des Etats parties que des deux organes de suivi, ont essentiellement porté sur l'adoption de cadres normatifs, qui sont exigés pour une mise en œuvre adéquate de la Convention-cadre et de la Charte des langues. Cela dit, les interventions ont relevé le besoin, aujourd'hui, de se concentrer d'avantage sur le réel, sur le concret, sur les faits, sur les comportements, sur les

initiatives prises et mises en œuvre afin de s'assurer qu'il n'y a pas de décalage entre la norme juridique et son application. Pour reprendre le langage de la Cour européenne des droits de l'Homme, il ne faut pas que ces droits demeurent « théoriques et illusoires ». Ils doivent être « concrets et effectifs ». Aussi, afin de s'assurer de cette garantie effective des droits, il s'agit d'intensifier l'échange d'informations, si vous me passez cette expression, sur ce qui marche et sur ce qui ne marche pas. Certains sont même allés jusqu'à proposer d'envisager des sanctions en cas d'absence de suivi des recommandations ou de non-respect des règles de procédure.

Cela dit, afin de faciliter la mise en œuvre des recommandations par les Etats parties, d'autres intervenants jugent plus réaliste de mieux exploiter l'expertise des Organisations internationales, tout particulièrement celle du Conseil de l'Europe, expertise acquise par le biais des activités de coopération sur le terrain au sein des Etats. Une bonne pratique mise en œuvre dans un Etat partie devrait pouvoir être soumise à l'attention des autres dans le cadre d'échanges réguliers, pour le bénéfice de tous.

Les intervenants se sont par ailleurs félicités de la bonne coopération entre le Conseil de l'Europe, l'OSCE et les Nations Unies, en rappelant notamment la spécificité de leurs actions respectives.

Il a également été constaté que l'essentiel de la collecte d'informations repose aujourd'hui sur les auteurs du rapport étatique qui, selon le processus national, est rédigé avec ou sans concertation des personnes appartenant aux minorités nationales. Cette collecte, qui demeure, en toute hypothèse, une obligation conventionnelle des Etats parties, peut certainement – cela a été démontré – être repensée à la lumière des possibilités offertes par les nouvelles technologies et complétée par d'autres sources crédibles d'informations.

En effet, s'il est certes important d'avoir toujours plus d'informations, il importe avant tout que ces informations soient toujours plus précises, plus fiables. Ainsi, une collecte en ligne régulière de telles informations pourrait à la fois permettre de formuler des recommandations plus spécifiques, plus pertinentes et plus mesurables, mais aussi d'éviter le cumul et la répétition d'informations lors de la rédaction du prochain rapport étatique. A cette fin, un système standardisé et digitalisé de transmission d'éléments pertinents par les Etats parties, notamment les nouveaux textes législatifs et leur traduction officielle, pourrait être utilement mis en place. On allègerait de cette façon la rédaction des rapports étatiques, répondant ainsi également à la complainte, souvent légitime, du « monitoring fatigue ».

Ces nouvelles technologies pourraient bien évidemment être utilisées au service d'un dialogue renforcé avec les Etats parties, tout particulièrement dans le suivi des recommandations, permettant ainsi de garder le contact avec les autorités entre deux visites des monitorings.

Mon présent rapport devrait, si cela est confirmé par le Président des Délégués des Ministres, être transmis au Comité des Ministres. C'est la raison pour laquelle je me permets de rappeler les points mentionnés ce matin par Madame l'Ambassadeur Tomic, et qui font déjà l'objet d'un premier débat au sein d'un groupe de rapporteurs du Comité des Ministres (GR-J).

Première proposition : porter le cycle de suivi de la Charte à cinq ans et mettre en place des rapports à mi-parcours pour éviter toute lacune. On rendrait ainsi plus complémentaires, après une période transitoire, les cycles entre la Charte et la Convention-cadre.

Deuxième proposition : autoriser le Comité d'experts de la Charte des langues à préparer son rapport d'évaluation et à effectuer sa visite sur place, alors même qu'il n'aurait pas encore reçu le rapport périodique national. La réflexion, vous le comprendrez, doit encore bien évidemment être approfondie sur cet aspect, tout en soulignant que cette proposition s'inspire de la possibilité offerte au Comité consultatif de la Convention-cadre en cas de retard du rapport étatique supérieur à vingt-quatre mois, possibilité qu'il n'a du reste jamais utilisée jusqu'à aujourd'hui.

Enfin, troisième proposition : publier les rapports d'évaluation de la Charte dès que l'Etat concerné en a reçu copie et a pu présenter ses commentaires. Cette proposition, qui pourrait aussi s'appliquer à la Convention-cadre, devrait toutefois être elle aussi examinée plus en détails. En tout état de cause, il conviendrait de prévoir une phase de dialogue entre le Comité compétent et les autorités nationales, phase qui précéderait l'adoption de l'avis ou du rapport. Un dialogue constructif pourrait en effet faciliter la publication quasiment automatique des avis et des rapports une fois ceux-ci adoptés.

Bien entendu, j'insiste une fois encore, toutes ces propositions et suggestions devront faire l'objet d'un examen approfondi par les instances et organes compétents du Conseil de l'Europe.

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte des langues régionales et minoritaires ainsi que leur organe de suivi respectif ont fait la preuve de leur pertinence au cours de ces vingt dernières années. Conformément à l'objectif principal qui était, et qui reste le leur, ils ont sans aucun doute contribué à consolider la sécurité et la stabilité démocratiques sur notre Continent.

Aujourd'hui, pour maintenir leur efficacité à l'avenir, l'appui des Etats membres, dans un esprit de solidarité et de coresponsabilité au sein du Conseil de l'Europe, mais aussi l'appui des autorités nationales, régionales et locales, ainsi que de la société civile leur sont indispensables.

Dans les turbulences que traverse l'Europe aujourd'hui et face aux défis qu'elle est appelée à surmonter, il convient de tout mettre en œuvre pour sauvegarder les acquis du Conseil de l'Europe en matière de Démocratie, de Droits de l'Homme et d'Etat de Droit, acquis que l'on croyait à jamais ancrés sur le Continent et qui – hélas – sont de plus en plus remis en question.

Pour que nos monitorings maintiennent leur crédibilité, et donc finalement leur légitimité, leur travail doit se fonder sur des bases scientifiques, sur des faits vérifiables, sur une expertise à l'abri de tout reproche.

Donnons leur donc les outils et les moyens pour remplir leur noble mission au cours de ces vingt prochaines années !

Je vous remercie de votre aimable attention.