



HUNGARIAN PRESIDENCY
Council of Europe
May – November 2021
PRÉSIDENCE HONGROISE
Conseil de l'Europe
Mai – Novembre 2021



High-level conference

Council of Europe norms and standards on national minority rights: Results and challenges

Strasbourg, 29 June 2021

**Speech by Christian Meuwly,
Ambassador, Chair of the Committee of Ministers' rapporteur group on Legal Co-
operation, Permanent Representative of Switzerland to the Council of Europe**

(salutations – remerciements)

Pour commencer, je tiens à rappeler la **finalité** de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires : protéger et promouvoir les langues autochtones, parlées sur un territoire ou non, là où elles sont pratiquées par une minorité, pour prévenir les discriminations et soutenir la diversité culturelle, dans le cadre de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale des Etats parties.

La Charte des langues est un instrument de promotion culturelle, alors que la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales est un instrument de défense des droits de l'homme. La Charte est destinée à protéger et à promouvoir les langues régionales ou minoritaires en tant qu'aspect menacé du patrimoine culturel européen. En revanche, la Charte ne vise pas à protéger les minorités linguistiques et elle **ne crée pas de droits pour les locuteurs** de langues régionales ou minoritaires.¹

¹ Seul le préambule à la Charte de 1992 mentionne que « le droit de pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et publique constitue un droit imprescriptible » en se référant à « l'esprit de la Convention européenne des droits de l'homme ». Le corps de la Charte, avec ses parties II et III, fixe aux Etats parties des engagements dont un grand nombre,

Le cœur de la Charte est sa définition des « langues régionales ou minoritaires », celles **pratiquées traditionnellement** sur un territoire d'un Etat par des ressortissants de cet Etat qui constituent **un groupe numériquement inférieur au reste de la population de l'Etat**, et différentes de la ou des langues officielles de cet Etat ». L'adverbe « traditionnellement » est important car la Charte précise qu'elle ne s'applique pas aux langues des migrants. Le « territoire » d'une langue régionale ou minoritaire est celui où le nombre de personnes qui l'emploient justifie l'adoption des mesures de protection et de promotion prévues par la Charte (Je reviendrai à la question des critères déterminants). La Charte mentionne aussi des « langues dépourvues de territoire », lorsque, traditionnellement pratiquées dans un Etat, elles ne peuvent pas être rattachées à un espace géographique.

La Charte contient **deux sortes d'engagements**. D'abord, des **principes**, obligatoires: il revient à chaque Etat partie d'appliquer dans sa législation les objectifs et les principes de la partie II de la Charte aux langues qui, sur son territoire, répondent à la définition de langue régionale ou minoritaire. Ensuite, des **mesures** à mettre en œuvre, à choix dans une liste qui figure dans la partie III de la Charte. Pour ces engagements spécifiques, chaque Etat détermine lui-même, non seulement à quels points il souscrit (il y a un minimum à respecter), mais à quelles langues ces engagements vont s'appliquer. C'est **un système à la carte**, une formule peu fréquente dans le système normatif du Conseil de l'Europe.

Le **mécanisme de surveillance** de la mise en œuvre des engagements pris par les parties à la Charte combine le travail d'experts et la décision politique du Comité des ministres.

Un **Comité d'experts** composé d'un expert par Etat partie, sous la présidence de l'un d'entre eux, examine les **rapports périodiques** –publiés- de l'Etat partie, et, en prenant en considération éventuellement des informations soumises par des organismes ou associations légalement établies dans l'Etat partie, de même qu'à la suite d'une **visite sur place** dans le pays, établit un rapport à l'attention du **Comité des ministres**, avec des propositions de **recommandations** destinées à être elles aussi rendues publiques après leur adoption par le Comité des ministres.

issus de la partie III, sont au choix de l'Etat partie, avec une prescription minimale. La partie II contient des objectifs et principes que la législation et la pratique des Etats parties doivent respecter. Il n'y a donc pas d'obligation directement applicable, et pas de droit découlant, pour le locuteur d'une langue régionale ou minoritaire, de la Charte elle-même

Le **rythme** initial des rapports, une périodicité de trois ans, a été **porté à cinq ans** avec la réforme de 2019, mais avec un rapport intermédiaire sur les recommandations dites « pour action immédiate. » De la sorte la périodicité des rapports au titre de la Convention-cadre et au titre de la Charte a été harmonisée, en même temps que les secrétariats des deux conventions étaient regroupés. L'effet attendu est un allègement de la charge pour les Etats parties, et un renforcement de l'efficacité du Secrétariat et davantage de synergies entre les deux instruments. La **phase intermédiaire d'harmonisation** est toujours en cours, elle prendra jusqu'à 2024. L'un des objectifs qui était de résorber les retards des Etats parties s'avère difficile à atteindre dans la phase d'alignement, car la rédaction des rapports repose sur la collaboration de divers services, à divers niveaux de l'Etat, qui doivent d'abord ajuster eux-mêmes leurs modalités de travail pour fournir leurs rapports simultanément. Dans le cas de la Suisse, l'allègement des procédures a été renforcé par la possibilité, acceptée par le Conseil de l'Europe, de soumettre **un seul rapport conjoint/combiné** sur la mise en œuvre des deux conventions. Cela a aussi permis d'éviter une double consultation de l'administration fédérale et des cantons sur des thématiques semblables. Ce qui est appréciable vu la « fatigue de reporting » qui est souvent opposée par les cantons. Le prolongement en sera une visite coordonnée des deux comités d'experts, une formule nouvelle que d'autres pays ont aussi souhaité accueillir après présentation simultanée de leurs deux rapports.

Pour le Comité des Ministres et ses groupes de rapporteurs, **l'expérience montre** que :

- La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, conçue comme un instrument de préservation de la diversité culturelle et de prévention des discriminations fondées sur l'usage d'une langue reconnue comme minoritaires sur un territoire ou dans un Etat donné, n'a **pas atteint le même succès que la Convention cadre**. La dernière ratification date de 2011, le total des Etats parties plafonne à 25 – contre 39 pour la Convention cadre. Un Etat partie à la Charte n'a pas ratifié la Convention, 15 des parties à la Convention manquent à l'appel pour le Charte – et seuls 24 Etats sont donc concernés par la nouvelle procédure de rapports dans le délai harmonisé.
- La Charte n'est cependant pas figée, ni immobile : plusieurs Etats qui, lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe, se sont engagés à y adhérer, se préparent activement à la ratification, avec l'appui du Secrétariat pour introduire les législations

adéquates (Albanie, Moldova, Géorgie). D'autre part, des Etats parties continuent à élargir le champ d'application de la Charte en y introduisant de nouvelles langues minoritaires ou en acceptant de nouveaux engagements.

- S'agissant de la mise en œuvre, le modèle de la Charte est **relativement faible**. D'une part parce qu'un certain nombre d'Etats reconnaissant des minorités au titre de la Convention cadre n'ont pas pris d'engagement de protection du patrimoine linguistique. Or les deux perspectives sont complémentaires, et l'une ne peut pas remplacer entièrement l'autre.
- D'autre part, avec seulement 25 Etats parties, la Charte est tributaire de décisions prises par un organe, le Comité des Ministres, où la possibilité d'atteindre une décision à la majorité des deux-tiers des voix exprimées mais de la majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe est très fragile. En conséquence le **consensus est incontournable**, et les recommandations disputées tardent à pouvoir être adoptées.
- La **publication** des rapports sans attendre l'adoption des recommandations assure la transparence de la partie initiale du cycle de rapport. Une courte phase de dialogue confidentiel, si elle est demandée par l'Etat sous revue, peut retarder la publication, mais de deux mois au maximum – mais **le traitement des recommandations par le CM peut se voir reporté**, situation fréquente si, par exemple, un Etat voisin de celui sous revue, inspiré par le souci de protéger « ses » minorités de l'autre côté de la frontière, insiste pour modifier outre mesure les conclusions des experts. La négociation peut être ardue, même entre Etats qui partagent une même profession de foi pour les valeurs du Conseil de l'Europe, et qui de plus, le plus souvent, sont tous les deux parties à la Charte. La politisation des discussions autour des recommandations d'experts tend à nuire à la fois à l'autorité de ces derniers, et à celle de la décision du Comité des Ministres si elle est retardée par des tractations tendues.
- Les recommandations, et désormais aussi les recommandations pour action immédiate, **tardent parfois à être mises en œuvre**, et doivent être répétées d'un rapport à l'autre. Le Comité des Ministres n'a pas de levier pour pousser les parties à suivre plus vite ou plus exactement ses recommandations basées sur l'examen du Comité d'experts. Le plus vigoureux encouragement vient de la publicité, et du soutien que les locuteurs trouvent dans les recommandations – mais cela ne suffit pas toujours à débloquer des crispations ou des impasses institutionnelles.
- Il convient de se rappeler que jamais deux Etats parties n'ont une gamme d'engagements identique dans le cadre de la Charte : la **formule « à la carte » fait**

que chaque Etat est examiné pour ce qu'il a promis. Le Comité d'experts peut certes, par exemple, suggérer que d'autres langues que celles inscrites par un Etat donné y reçoivent le statut de langue minoritaire protégée, mais en définitive il revient à l'Etat en question d'adapter ses engagements s'il le veut bien.

- **L'harmonisation des mécanismes de surveillance atteint vite ses limites.** L'alignement des périodes de rapport voire la production d'un rapport conjoint par l'Etat sous revue est un pas, mais au-delà les organes de la Charte et de la Convention cadre gardent leur regard propre, déterminé par les deux textes bien distincts dont ils relèvent. L'expérience de visites coordonnées, simultanées, peut être organisée à la demande du pays concerné. Il s'agit pour celui-ci de veiller à ce qu'avec deux programmes superposés les capacités d'accueil des services nationaux ne soient pas surchargées.
- **L'efficacité du mécanisme de surveillance** de la mise en œuvre de la Charte est aussi, bien sûr, fonction des **ressources** mises à disposition du Secrétariat et du Comité d'experts. Avec un budget compensant le renchérissement, le Conseil de l'Europe est mieux armé pour poursuivre le renforcement de ses mécanismes de suivi. Des coupures dans les recettes entraîneraient réductions d'effectifs et diminution du programme de visites, ce qui serait d'autant plus dommageable que dans la phase de sortie des restrictions dues au Covid le rythme des visites ralenti en 2020 devra être compensé.
- Importante dimension pour l'avenir de la mise en œuvre de la Charte, la promotion des langues doit être attentive aux transformations de leur usage dues à la **digitalisation**. Un rapport commandé par le Comité d'experts et publié en novembre 2019 expose les nombreux enjeux liés à cette mutation technologique - et explique comment depuis 2000 déjà le Comité d'experts a élargi son examen à l'emploi des langues dans l'espace digital. La réduction de la part des langues régionales ou minoritaires dans cet espace est évidente.