



Strasbourg, 5 juillet 2012

Public
ACFC/44DOC(2012)001 rev

**COMITÉ CONSULTATIF DE LA CONVENTION-CADRE POUR LA
PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES**

COMMENTAIRE THÉMATIQUE n° 3

**LES DROITS LINGUISTIQUES DES PERSONNES APPARTENANT AUX
MINORITÉS NATIONALES EN VERTU DE LA CONVENTION-CADRE**

Adopté le 24 mai 2012

SOMMAIRE

PARTIE I INTRODUCTION.....	4
PARTIE II DROITS LINGUISTIQUES ET IDENTITÉS.....	7
1. LANGUE ET IDENTITÉS PERSONNELLES	7
1.1. Approche inclusive	7
1.2. Liberté de choix, appartenances multiples et situationnelles	7
1.3. Collecte de données	8
2. PROMOTION DES ÉLÉMENTS ESSENTIELS DE L'IDENTITÉ MINORITAIRE, Y COMPRIS LA LANGUE	9
PARTIE III DROITS LINGUISTIQUES ET ÉGALITÉ	11
1. ÉGALITÉ DEVANT LA LOI ET ÉGALE PROTECTION DE LA LOI, ÉGALITÉ EFFECTIVE DANS TOUS LES DOMAINES DE LA VIE	11
2. TOLÉRANCE, DIALOGUE INTERCULTUREL ET NON-DISCRIMINATION ...	12
2.1. Prise en compte de la diversité culturelle et linguistique	13
2.2. Relations mutuelles entre les locuteurs de la langue majoritaire et les locuteurs des langues minoritaires	13
PARTIE IV DROITS LINGUISTIQUES ET MÉDIAS	15
1. MÉDIAS DU SECTEUR PUBLIC	15
2. MÉDIAS DU SECTEUR PRIVÉ.....	16
3. PRESSE ÉCRITE	17
4. PROGRÈS TECHNOLOGIQUES DANS LES MÉDIAS ET INCIDENCE SUR LES MINORITÉS	17
5. INDUSTRIES DU FILM ET DE LA MUSIQUE ET LANGUES MINORITAIRES	18
PARTIE V UTILISATION DES LANGUES MINORITAIRES EN PUBLIC ET EN PRIVÉ	19
1. UTILISATION DES LANGUES MINORITAIRES EN PUBLIC, DANS LES ADMINISTRATIONS ET DEVANT LA JUSTICE.....	19
1.1. Législation sur la(les) langue(s) officielle(s) ou sur la(les) « langue(s) d'Etat »	19
1.2. Utilisation de langues minoritaires dans les rapports avec les autorités administratives dans les aires géographiques d'implantation traditionnelle ou substantielle de minorités nationales.....	20
1.3. Droit d'être informé dans le cadre des procédures pénales.....	21
1.4. Alphabets des langues minoritaires	22
2. MANIFESTATIONS DES LANGUES MINORITAIRES : NOMS DE PERSONNES, NOMS DE LIEUX ET INDICATIONS TOPOGRAPHIQUES	22
2.1. Noms de personnes et patronymes.....	22
2.2. Informations de caractère privé exposées à la vue du public	23
2.3. Signalisation publique.....	23

PARTIE VI DROITS LINGUISTIQUES ET ÉDUCATION	25
1. ACCÈS À L'ÉDUCATION	25
2. POSSIBILITÉS SUFFISANTES D'APPRENDRE LA LANGUE MINORITAIRE OU DE RECEVOIR UN ENSEIGNEMENT DANS CETTE LANGUE	26
2.1. Approche ouverte et inclusive des langues minoritaires dans l'éducation.....	26
2.2. Garantir la pleine jouissance des droits en matière d'éducation	28
2.3. Assurer un équilibre entre les langues majoritaires et minoritaires dans l'éducation	28
2.4. Promotion de la diversité linguistique et de l'éducation interculturelle	29
PARTIE VII DROITS LINGUISTIQUES ET PARTICIPATION	31
1. DROITS LINGUISTIQUES ET PARTICIPATION EFFECTIVE À LA VIE CULTURELLE, SOCIALE ET ÉCONOMIQUE	31
2. DROITS LINGUISTIQUES ET PARTICIPATION EFFECTIVE AUX AFFAIRES PUBLIQUES	33
PARTIE VIII CONCLUSIONS.....	35

PARTIE I INTRODUCTION

1. Vu l'importance primordiale des droits linguistiques pour la protection effective de tous les droits des personnes appartenant aux minorités nationales et le rôle essentiel de la langue en tant qu'expression de l'identité individuelle et collective, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a choisi de consacrer son troisième Commentaire thématique aux droits linguistiques de ces personnes.

2. En vertu de la Convention-cadre, les Etats sont tenus de promouvoir l'égalité pleine et effective des personnes appartenant à une minorité nationale dans tous les domaines de la vie économique, sociale, politique et culturelle. Il faut entendre par là l'égalité devant la loi et le droit à une égale protection de la loi, ainsi que le droit d'être protégé contre toute forme de discrimination fondée sur l'origine ethnique ou d'autres motifs, notamment la langue. La promotion de l'égalité pleine et effective suppose aussi que les autorités prennent des mesures spéciales pour remédier aux inégalités anciennes ou structurelles et faire en sorte que toute personne, y compris si elle appartient à une minorité nationale, bénéficie de l'égalité des chances. La Convention-cadre fait en outre obligation aux Etats parties de « 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 »¹.

3. Bien que la Convention-cadre protège les droits des individus appartenant aux minorités nationales, la jouissance de certains de ces droits revêt une dimension collective². En effet, certains droits, dont celui d'utiliser une langue minoritaire en public, ne peuvent être exercés concrètement qu'en commun avec d'autres. Les droits des minorités sont presque tous liés, et cela est particulièrement vrai dans le cas des droits linguistiques. La langue étant une forme centrale d'expression et de communication, la protection des droits linguistiques doit être garantie en liaison avec d'autres droits, notamment les droits à l'éducation, à l'accès aux médias et à la participation à la vie culturelle, sociale et économique ainsi qu'aux affaires publiques.

4. Le Commentaire examine tout d'abord l'importance centrale des droits linguistiques pour la préservation de l'identité ou des identités d'une personne (Partie II – articles 3 et 5 de la Convention-cadre). La Partie III étudie les droits linguistiques sous l'angle des principes tout aussi essentiels que sont la non-discrimination et la promotion de l'égalité pleine et effective (articles 4 et 6 de la Convention-cadre). Les Parties IV à VII sont consacrées aux ensembles de droits linguistiques relatifs aux médias, à l'utilisation des langues en public et en privé, à l'éducation et à la participation effective (articles 9 à 17 de la Convention-cadre).

5. A partir d'une lecture comparative et analytique attentive des avis adoptés à ce jour par le Comité consultatif, le Commentaire présente les principaux constats établis par ce dernier au sujet des droits linguistiques dans ses avis par pays des premier, deuxième et troisième cycles³. Il s'appuie par conséquent sur le suivi rigoureux de la mise en œuvre de la Convention-cadre dans les Etats parties depuis 1998 ainsi que sur les deux commentaires thématiques adoptés précédemment par le Comité consultatif: le premier Commentaire

¹ Voir l'article 5, paragraphe 1, de la Convention-cadre.

² Voir aussi l'article 3, paragraphe 2, de la Convention-cadre : « Les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent individuellement ainsi qu'en commun avec d'autres exercer les droits et libertés découlant des principes énoncés dans la présente Convention-cadre. » Cet exercice en commun des droits et libertés est, selon le paragraphe 37 du rapport explicatif (H(1995)010, février 1995), distinct de la notion de droits collectifs.

³ Le Commentaire renvoie fréquemment à des avis par pays adoptés dans le cadre des premier, deuxième et troisième cycles dans lesquels le Comité consultatif a formulé des constats spécifiques. Ces références n'ont qu'une valeur illustrative. Le Commentaire s'efforce de donner une vue générale des constats dressés dans les différents Etats parties. Etant donné que les droits linguistiques ne sont pas partout un enjeu, 34 pays seulement sur les 39 Etats parties sont mentionnés.

thématique sur l'éducation au regard de la Convention-cadre (2 mars 2006)⁴ et le deuxième Commentaire thématique sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques (27 février 2008)⁵. De précieux éléments de réflexion ont également été fournis par des représentants des minorités nationales et de la société civile⁶, des universitaires et d'autres interlocuteurs, notamment à l'occasion des vastes consultations tenues dans la dernière phase d'élaboration du Commentaire.

6. La terminologie employée dans le Commentaire reflète l'approche souple adoptée jusqu'à présent par le Comité consultatif. Ainsi, l'expression « langue minoritaire » recouvre les différents termes utilisés par les Etats membres, tels que « langue de la minorité nationale », « langue utilisée par la minorité nationale », « langue des personnes appartenant à une minorité nationale », « langue native » ou « langue maternelle »⁷. Elle n'implique pas de reconnaissance officielle en tant que « langue minoritaire » par les autorités.

7. L'intensification de la mobilité et des migrations qui caractérise actuellement nos sociétés va de pair avec une diversification des modalités de communication. Il en résulte une inflexion des approches sociolinguistiques de la notion de langue, longtemps considérée comme intimement liée à des concepts statiques comme le territoire et l'appartenance à un groupe. La Convention-cadre repose sur une approche axée sur les droits individuels. Dès lors, ce ne sont pas les langues elles-mêmes ni les communautés linguistiques qui sont au centre de l'attention, mais les locuteurs. Leur répertoire communicatif, qui peut comprendre toute une palette de ressources linguistiques (formes standard et non standard des langues, dialectes, etc.), évolue souvent au cours de leur vie par suite des interactions et de la mobilité.

8. Si les Etats continuent à jouer un rôle essentiel dans la définition du régime juridique applicable à l'utilisation des langues, d'autres entités gagnent du terrain, comme les organes locaux, régionaux ou transnationaux au sein desquels différents acteurs influent sur la fonctionnalité et le prestige des langues. L'inégalité des rapports de force entre les différents groupes de locuteurs peut se traduire par des hiérarchies sociales qui se retrouvent dans les pratiques linguistiques et le discours politique sur les langues. Cette situation se répercute sur la façon dont les locuteurs de certaines langues sont perçus par les autres et, dans une certaine mesure, se perçoivent eux-mêmes. Les politiques linguistiques qui visent à valoriser les ressources linguistiques au niveau de l'individu et de la société doivent donc prendre en compte la question de la hiérarchie installée entre les langues et dans la société ainsi que celle de l'inégalité d'accès à la pleine participation à la société.

9. La protection des minorités nationales et des droits et libertés des personnes appartenant à ces minorités, établie par la Convention-cadre, fait partie intégrante de la protection internationale des droits de l'homme⁸. Par conséquent, le droit de toute personne appartenant à une minorité nationale d'utiliser librement et sans entrave sa langue minoritaire en privé comme en public, oralement et par écrit, inscrit à l'article 10.1 de la Convention-cadre, fait partie des normes internationales en matière de droits de l'homme.

10. Outre la Convention-cadre, d'autres instruments internationaux en rapport avec la protection des droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales ont été pris en compte par le Comité consultatif pour l'élaboration du présent Commentaire. Il s'agit

⁴ Voir Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire n° 1 sur l'éducation au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, ACFC/25DOC(2006)002, adopté le 2 mars 2006, www.coe.int/minorities.

⁵ Voir Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire n° 2 sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, ACFC/31DOC(2008)001, adopté le 27 février 2008, www.coe.int/minorities.

⁶ Le terme « représentant des minorités » employé tout au long du texte n'a pas de contenu juridique mais désigne les défenseurs ou porte-parole qui ont fait connaître leurs points de vue.

⁷ Le terme « langue maternelle » ne revêt pas nécessairement une connotation ethnique mais désigne plutôt la langue que la personne choisit librement de parler dans son foyer, qu'il s'agisse d'une langue minoritaire ou d'une langue officielle.

⁸ Voir article 1 de la Convention-cadre.

soit de normes juridiquement contraignantes, soit de recommandations ou de lignes directrices. Les premières incluent les normes établies par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que par la Charte sociale européenne (révisée). Le Comité consultatif a par ailleurs soigneusement examiné les Recommandations d'Oslo concernant les droits linguistiques des minorités nationales, publiées par le Haut Commissariat de l'OSCE pour les minorités nationales, et la dimension linguistique de ses autres recommandations, comme les Recommandations de La Haye concernant les droits des minorités nationales à l'éducation. Divers instruments des Nations Unies ont aussi contribué au développement normatif dans le domaine des droits linguistiques, notamment la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques et le Commentaire du Groupe de travail sur les minorités relatif à la Déclaration, la Déclaration sur les droits des peuples autochtones et les recommandations pertinentes du Forum des Nations Unies sur les questions relatives aux minorités concernant en particulier l'éducation et la participation. Sur un plan plus général, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Convention relative aux droits de l'enfant ont aussi été pris en considération. Le Comité consultatif a également étudié la pratique de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) ainsi que, lorsqu'il y avait lieu, l'acquis de l'Union européenne en matière de droits linguistiques.

11. S'agissant de questions linguistiques, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires présente un intérêt tout particulier. Bien qu'elle place l'accent sur l'obligation de l'Etat de protéger et de promouvoir les langues régionales ou minoritaires en tant qu'élément du patrimoine culturel plutôt que sur les droits linguistiques des locuteurs de ces langues, la Charte représente un instrument international très important et unique en son genre, qui vient compléter la Convention-cadre. On relève des ressemblances notables entre la Convention-cadre et la Charte, notamment dans les dispositions détaillées de la Partie III de la Charte. Toutefois, la Partie III ne s'applique qu'aux langues minoritaires que l'Etat partie a indiquées lorsqu'il a ratifié la Charte. De plus, les Etats parties disposent d'une marge d'appréciation pour déterminer lesquelles des obligations énoncées dans la Partie III (qui sont souvent plus étendues que les droits linguistiques prévus par la Convention-cadre) ils entendent accepter pour chaque langue. Si la nature et le champ d'application des deux instruments peuvent donc différer, l'approche axée sur les droits individuels qui caractérise la Convention-cadre et la conception plus large de la protection et de la promotion de la culture qui prévaut dans la Charte ont pour effet de renforcer le cadre juridique général régissant la protection des droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales.

12. Le présent Commentaire se veut un outil complet pour les Etats parties à la Convention-cadre, les personnes appartenant aux minorités nationales, la société civile et les chercheurs. Décrivant les différents rôles joués par la langue en tant que facteur d'identité primordial pour les minorités tout en donnant des indications importantes pour promouvoir l'égalité pleine et effective et l'intégration dans des sociétés multiculturelles et multilingues, il s'efforce de rendre compte des principales difficultés que rencontrent aujourd'hui les personnes appartenant aux minorités nationales pour ce qui est de leurs droits linguistiques. A ce titre, il ne faut pas le concevoir comme un texte figé, mais comme un document dont l'interprétation est appelée à évoluer en même temps que le processus de suivi de la Convention-cadre.

PARTIE II DROITS LINGUISTIQUES ET IDENTITÉS

13. La langue est une composante essentielle de l'identité individuelle et collective. Pour beaucoup de personnes appartenant à une minorité nationale, la langue est l'un des principaux facteurs d'identité et d'identification à cette minorité. Pour autant, la langue, tout comme l'identité, n'est pas statique mais évolue tout au long de la vie. La garantie pleine et effective du droit d'utiliser sa(ses) langue(s) (minoritaire(s)) suppose que les autorités laissent à chacun la possibilité de s'identifier librement par le biais de la langue et s'abstiennent d'enfermer les identités personnelles dans des catégories linguistiques rigides. Le droit de toute personne appartenant à une minorité nationale de choisir librement d'être traitée ou non comme telle doit être respecté conformément à l'article 3.1 de la Convention-cadre. Ce chapitre traite de la dimension des droits linguistiques qui ressortit à l'identité et aux identités personnelle(s)/individuelle(s), ainsi que des droits qui s'y rapportent.

1. LANGUE ET IDENTITÉS PERSONNELLES

1.1. Approche inclusive

14. Les Etats parties à la Convention-cadre disposent d'une marge d'appréciation pour en déterminer le champ d'application. Cependant, la désignation en tant que minorité nationale ou linguistique ne doit pas être à l'origine de distinctions arbitraires ou injustifiées dans le traitement des groupes concernés⁹.

15. Dans plusieurs Etats parties, des groupes ont demandé à être reconnus en tant que minorité nationale et protégés par la Convention-cadre. Le Comité consultatif encourage les autorités concernées à adopter une approche ouverte et inclusive et à envisager de faire bénéficier de la protection de la Convention-cadre des groupes qui ne sont pas couverts par ses dispositions¹⁰. Le cas échéant, le champ d'application personnel devrait aussi inclure des non-ressortissants, notamment lorsque l'exclusion fondée sur la qualité ou non de ressortissant aboutirait à des distinctions arbitraires et injustifiées, par exemple si elle vise des personnes apatrides appartenant à une minorité nationale qui résident à titre permanent sur un territoire donné¹¹. Une telle mesure va dans le sens des efforts menés plus largement au niveau européen pour s'orienter vers une approche plus nuancée de l'application du critère de citoyenneté dans la protection des minorités nationales¹².

1.2. Liberté de choix, appartenances multiples et situationnelles

16. Aux termes de l'article 3.1 de la Convention-cadre, « [t]oute personne appartenant à une minorité nationale a le droit de choisir librement d'être traitée ou ne pas être traitée comme telle et aucun désavantage ne doit résulter de ce choix ou de l'exercice des droits qui y sont liés ». Le respect du principe de libre identification revêt donc une importance fondamentale pour l'interprétation et la mise en œuvre de la Convention-cadre¹³. Si la langue est généralement perçue comme un marqueur d'identité essentiel, la connaissance ou l'ignorance d'une langue, de même que sa simple utilisation, ne doivent pas être automatiquement associées à l'appartenance à un groupe particulier¹⁴. A l'inverse, la

⁹ Voir par exemple Deuxième Avis sur la Pologne ; Premier Avis sur l'Albanie.

¹⁰ Voir Premier Avis sur la Bosnie-Herzégovine ; Deuxième Avis sur la Croatie.

¹¹ Voir par exemple Deuxième Avis sur la Fédération de Russie ; Troisième Avis sur la Croatie.

¹² Voir aussi Commission de Venise, Rapport sur les non-ressortissants et les droits des minorités, CDL-AD(2007)001, 18 janvier 2007, adopté par la Commission de Venise lors de sa 69^e session plénière, 15-16 décembre 2006.

¹³ Voir aussi le premier Commentaire thématique du Comité consultatif sur l'éducation.

¹⁴ S'il est vrai que les personnes appartenant à une minorité nationale se reconnaissent souvent dans cette minorité en raison de critères linguistiques, le présent Commentaire étudie non pas les droits des personnes appartenant aux minorités linguistiques, mais les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales.

jouissance de droits linguistiques ou culturels ne doit pas être subordonnée à la maîtrise de sa langue minoritaire par la personne concernée ni à ses compétences dans d'autres langues¹⁵.

17. L'identification à un groupe minoritaire est une question de choix personnel, ce choix devant toutefois reposer sur des critères objectifs pertinents pour l'identité de la personne¹⁶. Aucun désavantage ne doit résulter de la décision de se reconnaître dans un groupe donné. Il importe de veiller à la liberté de choix, en particulier quand la déclaration d'appartenance à une minorité n'est pas anonyme, quand elle ne peut être modifiée pendant une longue période ou quand le refus de déclarer, par exemple, son appartenance linguistique à l'une des catégories linguistiques préétablies entraîne l'exclusion de certains droits civils ou politiques¹⁷. L'association de personnes, sans leur consentement, avec un groupe spécifique sur la base de caractéristiques visibles ou linguistiques ou d'une présomption n'est pas compatible avec la Convention-cadre¹⁸.

18. De plus, une personne peut souhaiter s'identifier à plusieurs groupes. Le phénomène des appartenances multiples est en effet très courant, du fait des mariages mixtes, par exemple, ou en cas de succession d'Etats. Une personne peut aussi s'identifier différemment selon les fins visées, en fonction de l'intérêt que présente pour elle telle ou telle identification dans telle ou telle situation. Le Comité consultatif estime que le principe de libre identification, énoncé à l'article 3 de la Convention-cadre, garantit également la possibilité d'appartenances multiples. En d'autres termes, une personne peut en principe revendiquer des droits linguistiques à l'égard de plusieurs langues minoritaires, dès lors que les conditions prévues aux articles respectifs de la Convention-cadre, telles que l'existence d'une demande et/ou le critère d'implantation traditionnelle, sont remplies¹⁹.

1.3. Collecte de données

19. Le Comité consultatif souligne l'importance de collecter des données ventilées fiables pour concevoir, mettre en œuvre et évaluer efficacement des politiques qui respectent les besoins et les droits linguistiques des personnes appartenant à différents groupes et favorisent leur réalisation. La collecte, la conservation et l'utilisation de ces données doivent être pleinement conformes aux normes en vigueur en matière de protection des données à caractère personnel²⁰. Les Etats sont encouragés – et c'est un point important – à ne pas se limiter aux recensements de population mais à diversifier leurs sources d'information (enquêtes institutionnelles et informelles sur les ménages ou scolaires, études indépendantes, etc.). En interprétant les données collectées, les autorités doivent être conscientes du fait que l'expérience passée et la crainte d'une discrimination peuvent inciter certaines personnes à dissimuler leur appartenance linguistique et leur identité²¹. Il convient par conséquent de ne pas considérer les données quantitatives comme le seul et unique moyen d'obtenir des informations fiables aux fins de l'élaboration de politiques linguistiques, mais de les compléter par des études scientifiques qualitatives – sociologiques, ethnographiques et autres –, surtout lorsque les tendances révèlent une diminution du nombre de locuteurs d'une langue donnée ou que les statistiques diffèrent des estimations établies par les représentants des minorités.

¹⁵ Voir Deuxième Avis sur la Suède ; Deuxième Avis sur l'Ukraine.

¹⁶ Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et rapport explicatif, H(1995)010, février 1995, paragraphe 35.

¹⁷ Premier Avis sur l'Italie ; Troisième Avis sur Chypre.

¹⁸ Premier Avis sur l'Allemagne ; Premier Avis sur la République slovaque.

¹⁹ Deuxième Avis sur l'Arménie.

²⁰ Voir par exemple la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108) et la Recommandation n° R (97) 18 du Comité des Ministres concernant la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques.

²¹ Deuxième Avis sur la Croatie.

20. La langue en tant que marqueur de l'appartenance ethnique est prise en compte dans les recensements de population depuis le XIX^e siècle. Néanmoins, partant du principe que chacun a une langue dominante, toutes les personnes indiquant plus d'une langue étaient généralement traitées aux fins du recensement comme si elles étaient monolingues. Or, pour répondre aux enjeux actuels, les politiques linguistiques doivent reconnaître le plurilinguisme individuel ainsi que la diversité sociolinguistique des sociétés contemporaines. Les locuteurs de langues minoritaires peuvent utiliser fréquemment la(les) langue(s) officielle(s) et, bien souvent, avoir un niveau de littératie supérieur dans cette(ces) langue(s). Cela ne devrait pas les empêcher de s'identifier comme locuteurs natifs de la langue minoritaire. Pour ne pas cantonner les locuteurs de langues minoritaires dans une seule catégorie linguistique, même à des fins statistiques, les questionnaires doivent permettre aux personnes interrogées d'indiquer plus d'une langue. Il est indispensable, pour que les résultats reflètent le choix de l'individu, de prévoir des questions facultatives et des listes de réponses ouvertes, sans obligation d'indiquer son appartenance à une catégorie préétablie²².

21. Le Comité consultatif encourage les autorités à collecter des données en stricte conformité avec le principe de libre identification et les recommandations de la Conférence des statisticiens européens²³. Il les encourage également à prendre des mesures spécifiques pour recruter parmi les agents recenseurs des personnes appartenant aux minorités et des personnes parlant les langues minoritaires concernées. En outre, les questionnaires et autres supports de collecte de données devraient être traduits dans les langues minoritaires et les représentants des minorités devraient être consultés dans les phases préparatoires à propos des méthodes utilisées pour recueillir les données, y compris les questions relatives à l'appartenance ethnique ou linguistique de la personne interrogée. Ces principes s'appliquent à toutes les formes de collecte de données, comme celles liées à la fourniture de services publics, les enquêtes sociales et d'autres études pertinentes concernant les minorités nationales, y compris dans la sphère privée.

2. PROMOTION DES ÉLÉMENTS ESSENTIELS DE L'IDENTITÉ MINORITAIRE, Y COMPRIS LA LANGUE

22. Le Comité consultatif estime que les autorités devraient, en étroite coopération avec les représentants des minorités nationales, concevoir des stratégies équilibrées et cohérentes pour 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, notamment leur langue. Le Comité insiste dans plusieurs de ses avis par pays sur le lien particulier qui existe entre la langue et la préservation de la culture, s'agissant en particulier des minorités numériquement moins importantes et des peuples autochtones, dont les traditions et les cultures se maintiennent, entre autres, grâce à la pratique constante de leurs langues²⁴. Le droit des personnes appartenant aux minorités nationales d'utiliser leur langue devrait par conséquent être clairement défini et convenablement protégé par la législation, et son application faire l'objet d'un suivi systématique²⁵.

23. Les autorités devraient continuer, en concertation avec les représentants des minorités nationales, à soutenir des projets visant à préserver et développer les cultures et les langues minoritaires et à répartir les aides en fonction des besoins de chaque groupe, suivant des procédures d'attribution équitables et transparentes²⁶. Il convient en outre de prêter une oreille

²² Voir par exemple Troisième Avis sur la Finlande, où les enfants étaient orientés vers une structure préscolaire dans laquelle était pratiquée la langue (unique) inscrite dans le registre de population.

²³ Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, Recommandations de la Conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des logements de 2010, préparé en collaboration avec l'Office statistique des Communautés européennes (EUROSTAT), Genève (2006), par. 430-436 concernant la langue.

²⁴ Voir par exemple Troisième Avis sur la Fédération de Russie.

²⁵ Troisième Avis sur le Royaume-Uni ; Deuxième Avis sur la Suisse.

²⁶ Troisième Avis sur l'Arménie ; Troisième Avis sur Chypre.

attentive aux préoccupations des personnes appartenant aux minorités nationales concernant leur droit à la préservation et au développement de leur identité et de leur culture spécifiques et de les prendre en compte effectivement dans les décisions d'attribution de subventions²⁷. Les représentants des minorités nationales devraient, dans la mesure du possible, être associés à la gestion des programmes et des projets relatifs aux activités culturelles des minorités ; toute décision allant à l'encontre des recommandations des associations ou des organes consultatifs des minorités devrait être dûment motivée.

24. Le Comité consultatif note que, pour prévenir l'assimilation, il faut non seulement s'abstenir de mener des politiques visant sans équivoque à assimiler les personnes appartenant aux minorités nationales dans la société majoritaire²⁸, mais aussi, comme le prévoit l'article 5.1 de la Convention-cadre, prendre des mesures positives afin de « 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 », notamment leur langue. Concernant en particulier les minorités numériquement moins importantes, cette obligation impose de promouvoir et d'encourager activement l'utilisation des langues minoritaires et de créer un environnement général propice à leur pratique, afin d'empêcher leur disparition de la vie publique. L'assimilation peut certes relever d'une démarche personnelle librement choisie, mais elle est souvent précédée par une période d'inégalité culturelle, sociale ou politique entre la population majoritaire et la population minoritaire qui amène les personnes appartenant à une minorité nationale à accepter de s'assimiler.

25. L'intégration, par opposition à l'assimilation, est considérée comme un objectif légitime qui requiert la contribution de la culture majoritaire comme des cultures minoritaires. Elle apparaît, dans ce contexte, comme un processus de cohésion sociale qui admet et respecte la diversité tout en développant un sentiment positif d'appartenance chez tous les membres de la société. La création de conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des groupes minoritaires de préserver et de développer leurs cultures et d'affirmer leurs identités respectives est donc jugée essentielle pour une société intégrée²⁹. L'intégration, étant une démarche réciproque, requiert reconnaissance et respect de la part des uns comme des autres et entraîne souvent une évolution des cultures tant majoritaire que minoritaires. Cela suppose que la population majoritaire fasse preuve d'ouverture et soit disposée au changement afin de reconnaître l'enrichissement apporté par les cultures minoritaires.

²⁷ Voir aussi Comité consultatif de la Convention-cadre, Deuxième Commentaire sur la participation effective.

²⁸ Premier Avis sur la Norvège.

²⁹ Premier Avis sur la Bulgarie ; Premier Avis sur le Danemark ; Troisième Avis sur la Finlande.

PARTIE III DROITS LINGUISTIQUES ET ÉGALITÉ

26. En vertu de l'article 3.2 de la Convention-cadre, les droits prévus par la Convention peuvent être exercés individuellement ou en commun avec d'autres. Bien que les droits des minorités découlant de la Convention-cadre ne soient pas considérés comme des droits collectifs, certains d'entre eux, notamment les droits linguistiques, comportent une dimension collective. Par ailleurs, l'expression « en commun avec d'autres » pouvant s'appliquer aux membres d'autres minorités ou de la population majoritaire, l'exercice de ces droits revêt aussi une dimension interculturelle qui présuppose un contexte général d'égalité et de tolérance dans la société (articles 4 et 6). Cette dimension sociale particulière des droits linguistiques, qui s'appuie sur la mise en œuvre du principe de non-discrimination et la promotion de l'égalité effective, est analysée dans le présent chapitre.

1. ÉGALITÉ DEVANT LA LOI ET ÉGALE PROTECTION DE LA LOI, ÉGALITÉ EFFECTIVE DANS TOUS LES DOMAINES DE LA VIE

27. Beaucoup des principes évoqués dans les autres sections du présent Commentaire sont liés à l'application effective des principes d'égalité devant la loi, d'égle protection de la loi et d'égalité effective dans tous les domaines de la vie, énoncés à l'article 4 de la Convention-cadre. Le Comité consultatif encourage tous les Etats parties à adopter un cadre législatif clair relatif à la protection des minorités nationales. Ce cadre devrait, en plus de faire prendre conscience de l'engagement des autorités en faveur de la protection et de la promotion des droits des personnes appartenant aux minorités nationales, comprendre des dispositions spécifiques pour favoriser l'égalité effective. Il ressort de l'article 4.2 que le principe d'égalité n'implique pas que toutes les langues et toutes les situations doivent faire l'objet d'un traitement et d'une approche identiques. Au contraire, les mesures de promotion de l'égalité doivent être ciblées pour répondre aux besoins spécifiques des locuteurs des différentes langues minoritaires. Des dispositions distinctes en direction des locuteurs des langues des minorités numériquement moins importantes peuvent s'avérer nécessaires pour revitaliser ces langues dans la vie publique, tandis que d'autres méthodes de promotion peuvent être mieux adaptées dans le cas de langues minoritaires plus largement pratiquées.

28. Les Etats peuvent employer diverses méthodes pour promouvoir l'égalité et surveiller l'application de la législation en la matière, notamment la mise en place d'organes chargés de la lutte contre la discrimination, de médiateurs ou d'autres instances spécialisées. Les personnes appartenant aux minorités nationales doivent avoir accès à des informations, si possible dans leur langue, sur leurs droits, le travail des instances antidiscrimination et les voies de recours à leur disposition en cas de discrimination, quelle qu'en soit la forme, y compris la discrimination indirecte et la discrimination multiple.

29. Le Comité consultatif estime en outre que, pour garantir une égale protection de la loi, il faut que les traitements discriminatoires soient considérés comme punissables par la loi et sanctionnés dans tous les Etats parties. La législation pénale devrait comprendre des dispositions prévoyant expressément que les tribunaux considèrent comme une circonstance aggravante pour toutes les infractions les motivations discriminatoires fondées sur la langue, la culture, l'appartenance ethnique ou la religion³⁰. Le discours de haine et l'incitation à toute forme d'hostilité fondée sur l'identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse doivent aussi être pris en compte dans les dispositions de droit pénal afin que ces infractions soient sanctionnées comme il convient.

30. Le Comité consultatif a souvent observé des formes particulières de préjugés et de discrimination à l'encontre des personnes appartenant à des groupes vulnérables tels que les

³⁰ Voir notamment Premier Avis sur l'Albanie.

communautés roms. Pour faciliter la lutte contre cette discrimination, des mesures spécifiques visant à promouvoir l'égalité pleine et effective des personnes appartenant aux groupes vulnérables devraient être élaborées, mises en œuvre et régulièrement suivies, en étroite coopération avec les représentants des groupes concernés. Etant donné que la langue est généralement loin d'être le seul obstacle à la jouissance d'une égalité pleine et effective, le Comité consultatif invite les autorités à s'attaquer de façon globale à la propagation de stéréotypes, aux traitements discriminatoires et à l'inégalité de fait des personnes appartenant à des groupes vulnérables tels que les Roms dans tous les domaines de la vie, pour tenter de faire évoluer les mentalités. Cette action pourrait par exemple consister, s'il y a lieu, à promouvoir l'utilisation du romani.

31. Pour les personnes appartenant aux minorités nationales, les exigences linguistiques auxquelles certains Etats parties subordonnent l'accès à la fonction publique, voire dans certains cas l'obtention de la citoyenneté, peuvent constituer un obstacle disproportionné à l'égalité des chances et avoir de ce fait un effet discriminatoire indirect. Il convient de faire en sorte que ces exigences soient conçues et appliquées de manière non discriminatoire et transparente et qu'elles soient assorties de mécanismes de réexamen et d'évaluation périodiques, notamment pour déterminer leur incidence sur l'égalité des chances pour les personnes appartenant aux minorités nationales. A cet égard, le Comité consultatif estime qu'il peut être utile, pour réduire les disparités et promouvoir une égalité plus effective, de faciliter l'accès des personnes appartenant aux minorités nationales à des cours de langue(s) officielle(s) offrant une formation linguistique de qualité³¹.

2. TOLÉRANCE, DIALOGUE INTERCULTUREL ET NON-DISCRIMINATION

32. L'article 6 de la Convention-cadre est applicable à toute personne vivant sur le territoire d'un Etat partie. Cette disposition vise les sociétés dans leur ensemble, préconisant des politiques qui reflètent et promeuvent la diversité, éliminent les barrières et encouragent les contacts et la coopération entre les personnes appartenant à différents groupes, en particulier dans les domaines de l'éducation, de la culture et des médias. Tous les droits linguistiques ont par conséquent pour arrière-plan l'obligation de promouvoir la tolérance et la compréhension mutuelle et de combattre toute forme de discrimination. Aussi, conformément à la culture du bilinguisme ou du plurilinguisme individuels que prône la Convention-cadre³², le Comité consultatif fonde ses travaux sur la reconnaissance et la valorisation des bienfaits du multilinguisme pour promouvoir la tolérance et le respect de la diversité dans les sociétés.

33. Les politiques linguistiques devraient faire en sorte que toutes les langues qui existent dans une société soient présentes de manière audible et visible dans le domaine public, afin que chacun soit conscient du caractère multilingue de la société et se reconnaisse comme faisant partie intégrante de cette société. Pour que les langues moins répandues soient davantage respectées, les politiques linguistiques devraient encourager l'utilisation de différentes langues dans les lieux publics, tels que les centres administratifs locaux, ainsi que dans les médias. Par ailleurs, s'il est important que les locuteurs de langues minoritaires apprennent les langues majoritaires, l'inverse est également vrai. Conformément aux principes énoncés à l'article 6 de la Convention-cadre, des politiques linguistiques inclusives devraient répondre aux besoins de chacun, y compris les personnes appartenant à une minorité nationale qui vivent en dehors de son aire d'implantation traditionnelle, les immigrants et les non-ressortissants³³.

³¹ Premier Avis sur le Lettonie.

³² Voir le premier Commentaire thématique du Comité consultatif sur l'éducation, section 2.1.2.

³³ Voir par exemple Troisième Avis sur l'Autriche.

2.1. Prise en compte de la diversité culturelle et linguistique

34. Le Comité consultatif a dénoncé à maintes reprises les situations dans lesquelles les cultures et les langues minoritaires ne sont pas défendues comme faisant partie intégrante de la société ordinaire, mais sont présentées comme « marginales ». Elles risquent alors de se retrouver isolées, situation qui peut conduire à l'assimilation des personnes appartenant aux minorités dans la culture majoritaire, perçue comme plus « avancée ». Le Comité consultatif recommande par conséquent d'intégrer pleinement les cultures minoritaires dans le développement culturel général en tenant dûment compte de leurs spécificités et de leur contribution positive à la société. Il a en particulier appelé les autorités à prendre des mesures pour faire mieux connaître les langues et les cultures des personnes appartenant aux minorités nationales dans le cadre des programmes scolaires. Ces mesures devraient concerner l'ensemble du territoire de l'Etat partie, et pas seulement les régions d'implantation traditionnelle des minorités. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à poursuivre leurs efforts de sensibilisation par le biais des médias et de l'école pour promouvoir et mettre en avant la diversité culturelle et linguistique des sociétés³⁴. Il convient aussi, à cet égard, de prévoir des formations interculturelles et multiculturelles ainsi que des formations aux droits de l'homme à l'intention des enseignants et des fonctionnaires, y compris les policiers³⁵.

2.2. Relations mutuelles entre les locuteurs de la langue majoritaire et les locuteurs des langues minoritaires

35. Le Comité consultatif est préoccupé par les tensions et les divisions croissantes autour des questions linguistiques, que l'on peut observer même dans des sociétés qui sont dans l'ensemble caractérisées par des relations pacifiques entre les personnes appartenant à différents groupes. La situation est à ses yeux particulièrement inquiétante lorsque les divisions linguistiques sont exploitées à des fins politiques et présentées comme l'une des causes premières des clivages de la société et que le discours public attise l'intolérance fondée sur l'appartenance linguistique. De tels développements peuvent empoisonner les relations sociales pendant des décennies³⁶.

36. Les politiques et mesures discriminatoires, notamment dans le domaine de l'éducation, sont souvent justifiées par la connaissance insuffisante de la(des) langue(s) officielle(s). A cet égard, le Comité consultatif a condamné la discrimination et la ségrégation à caractère raciste à l'encontre des Roms et préconisé de prendre des mesures pour que les personnes appartenant à la minorité rom bénéficient d'une égalité d'accès à l'apprentissage du romani ainsi que des langues majoritaires. Le Comité consultatif invite également les autorités à adopter une attitude plus souple à l'égard des personnes appartenant à la minorité rom qui ne sont pas ressortissantes de l'Etat où elles résident. Elles devraient envisager, le cas échéant, de leur octroyer le bénéfice des mesures en faveur des ressortissants appartenant à la minorité rom, en particulier dans le domaine de l'éducation³⁷.

37. Il convient de porter une attention particulière aux obstacles linguistiques rencontrés par les personnes appartenant à certaines minorités dans l'accès aux services, obstacles qui peuvent dans certains cas constituer une discrimination indirecte. Cela peut être le cas de groupes numériquement peu importants de locuteurs de langues ayant un statut officiel, de minorités nationales relevant de la Convention-cadre mais vivant en dehors de leur territoire

³⁴ Troisième Avis sur la Hongrie.

³⁵ Premier Avis sur le Liechtenstein.

³⁶ Troisième Avis sur la Moldova ; Troisième Avis sur le Royaume-Uni ; Troisième Avis sur « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

³⁷ Troisième Avis sur l'Allemagne ; Troisième Avis sur l'Italie. Cette pratique a été saluée par le Comité consultatif dans son Troisième Avis sur la Norvège et son Troisième Avis sur l'Autriche.

d'implantation traditionnelle, ou encore de locuteurs de langues ne bénéficiant pas d'une protection juridique.

38. Le Comité consultatif accueille positivement les mesures prises par les autorités en faveur de l'intégration scolaire des enfants immigrés et réfugiés, en particulier la promotion de l'apprentissage de la langue maternelle et de l'enseignement interculturel ; il les a encouragées à renforcer ces mesures³⁸. Il note que les enfants immigrés, en raison notamment des barrières linguistiques, peuvent rencontrer des difficultés pour accéder à l'éducation ; de ce fait, ils sont souvent surreprésentés dans les niveaux inférieurs de l'enseignement secondaire et sous-représentés dans les niveaux avancés de l'enseignement secondaire et dans l'enseignement supérieur. Pour améliorer l'accès et l'intégration effective de ces enfants à l'école, il est nécessaire d'adopter des mesures de soutien supplémentaires, telles que des cours de langue intensifs, des cours de rattrapage et des dispositifs d'information, ainsi que des mesures de sensibilisation destinées aux familles. Le Comité consultatif considère aussi favorablement le soutien aux familles immigrées, et en particulier aux femmes issues de l'immigration, sous la forme de cours de langue officielle, de services de consultation et d'informations.

39. Le Comité consultatif note également que certains Etats ont mis en place des contrats d'intégration avec les migrants parlant une langue étrangère. Bien qu'il reconnaisse l'importance de la langue comme outil d'intégration, il souligne que l'intégration concerne tout autant la population majoritaire que les communautés minoritaires et qu'elle ne devrait pas reposer de façon disproportionnée sur les efforts à fournir par les immigrés³⁹. A cet égard, le Comité consultatif a en particulier dénoncé le recours à des sanctions dans le contexte des contrats d'intégration (privation des prestations sociales, non-renouvellement du permis de séjour, menaces d'expulsion), car à ses yeux la contrainte n'est pas une mesure appropriée pour promouvoir l'intégration⁴⁰. Par ailleurs, toutes les mesures prises doivent permettre à l'individu de préserver et de développer l'ensemble de son répertoire linguistique, y compris sa langue maternelle. L'identité et la culture d'une personne (y compris ses appartenances identitaires multiples et son répertoire plurilingue) doivent être respectées, et leur préservation et leur développement doivent être soutenus, non seulement en raison de leur intérêt cognitif pour l'individu concerné mais aussi parce que cela est indispensable à sa bonne intégration dans la société.

³⁸ Troisième Avis sur la Finlande.

³⁹ Troisième Avis sur le Liechtenstein.

⁴⁰ Troisième Avis sur l'Autriche.

PARTIE IV DROITS LINGUISTIQUES ET MÉDIAS

40. Les médias jouent un rôle important sur le terrain des droits linguistiques des minorités nationales. Le droit de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées dans une langue minoritaire, prévu à l'article 9 de la Convention-cadre, ne peut s'exercer que s'il existe des possibilités effectives d'accéder aux médias. La possibilité de recevoir et de communiquer des informations dans une langue que l'on comprend parfaitement et dans laquelle on est à l'aise pour s'exprimer est en outre une condition sine qua non de la participation égale et effective à la vie publique, économique, sociale et culturelle. Par ailleurs, pour que la langue se développe dans tous les domaines et qu'elle soit un moyen de communication universel pour le locuteur, il faut qu'elle soit présente dans la sphère publique, y compris les médias publics. La présence de langues minoritaires dans les médias publics renforce la cohésion sociale, car elle témoigne d'une politique générale inclusive à l'égard des minorités, fondée sur la reconnaissance et l'encouragement de l'autoreconnaissance.

1. MÉDIAS DU SECTEUR PUBLIC

41. Pour refléter la diversité culturelle et linguistique d'une société, la radiotélévision de service public doit garantir une présence suffisante des personnes appartenant aux minorités et de leurs langues, y compris les minorités nationales numériquement moins importantes. Cela suppose d'accorder des aides aux médias et aux programmes destinés aux minorités nationales, produits par des minorités nationales ou traitant des minorités nationales dans les langues minoritaires et dans la langue majoritaire ainsi qu'en format bilingue ou multilingue. Les intérêts et les préoccupations des minorités devraient aussi être évoqués dans les émissions régulières au lieu d'être traités à part dans des émissions sporadiques, et les médias généralistes devraient aborder les sujets politiques plus généraux qui intéressent les personnes appartenant aux minorités⁴¹. A cette fin, il faudrait s'efforcer de recruter et de retenir des journalistes issus des minorités dans les médias généralistes et veiller à ce que les minorités soient représentées au sein des conseils de la radiotélévision. En outre, les personnes appartenant aux minorités nationales devraient participer à la conception des émissions en langues minoritaires afin que ces programmes reflètent fidèlement les intérêts et les préoccupations des communautés minoritaires. Enfin, il faut veiller à produire des émissions en langues minoritaires de qualité, à même d'attirer une large audience, et qui soient diffusées à des horaires convenables⁴².

42. Etant donné que les émissions en langues minoritaires nécessitent souvent des efforts supplémentaires (traduction, mise au point d'une terminologie appropriée), il convient d'ajuster les crédits budgétaires qui leur sont affectés⁴³. Pour faciliter l'accès des organisations et des médias des minorités aux subventions publiques, ceux-ci doivent être exemptés de certaines conditions générales, telles que les critères de zone de couverture minimum ou les conditions spécifiques de participation aux appels d'offres⁴⁴. Il convient de porter une attention particulière aux besoins des minorités numériquement moins importantes ou des groupes particulièrement vulnérables comme les communautés roms, qui ont généralement un accès très limité à des médias dans leurs langues, avec peu de journalistes qualifiés à même de travailler dans ces langues. Lorsque les médias jouent un rôle central dans un processus de revitalisation linguistique, un soutien public résolu est indispensable. Les autorités devraient financer plus généreusement les organisations ou les médias qui

⁴¹ Troisième Avis sur la Croatie.

⁴² Deuxième Avis sur la Roumanie.

⁴³ Troisième Avis sur la Hongrie.

⁴⁴ Troisième Avis sur la Fédération de Russie et Troisième Avis sur l'Autriche.

représentent ces minorités afin de porter leur identité, leur langue, leur histoire et leur culture à l'attention de la majorité.

43. Le Comité consultatif note que plusieurs pays ont mis en place des quotas élevés de diffusion dans la(les) langue(s) officielle(s). S'il reconnaît que la promotion de la(des) langue(s) officielle(s) est un but légitime, le Comité consultatif a systématiquement souligné, dans ses constats, qu'il y avait lieu de mettre en place des dispositions spéciales pour garantir les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales, par exemple une application souple des quotas ou des exemptions accordées aux régions d'implantation substantielle de communautés minoritaires⁴⁵. L'instauration de quotas linguistiques ne doit en aucun cas entraîner une réglementation des contenus ; la liberté des médias doit être pleinement respectée. Les coûts de doublage ou de sous-titrage engagés pour respecter ces quotas devraient être pris en compte lors de l'attribution de fonds publics à des médias en langue minoritaire.

44. De plus, il importe de noter que l'article 6 de la Convention-cadre appelle expressément à prendre des mesures dans le domaine des médias pour promouvoir la tolérance et le dialogue interculturel dans la société et pour favoriser la cohésion sociale. Le Comité consultatif a souligné à maintes reprises l'importance du rôle joué par les médias pour encourager la tolérance et le respect de la diversité, et critiqué les médias qui attisent l'hostilité interethnique par des reportages manquant d'objectivité⁴⁶. Il est important, à cet égard, de veiller à ce que des organes de régulation soient en place pour promouvoir le journalisme éthique, notamment par des activités ciblées de formation et de sensibilisation, et à ce que ces organes comprennent des représentants des minorités et consultent régulièrement les communautés minoritaires.

2. MÉDIAS DU SECTEUR PRIVÉ

45. Le Comité consultatif est conscient du rôle important joué par médias privés et communautaires pour la réalisation des droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales. Il s'est félicité de la contribution des médias du secteur privé à l'intégration et à la valorisation générale de la diversité culturelle dans la société⁴⁷. Compte tenu du caractère concurrentiel de ce secteur, les autorités devraient envisager de mettre en place des mesures incitatives à l'intention des opérateurs de médias privés et communautaires, par exemple sous forme de subventions et d'attribution de fréquences, afin d'accroître, en particulier, l'accès aux médias des minorités numériquement moins importantes ainsi que la présence de ces minorités et de leurs langues dans les médias. Il convient à cet égard de porter une attention particulière aux besoins spécifiques des régions rurales et isolées où des personnes appartenant à des minorités nationales sont implantées traditionnellement ou en nombre substantiel.

46. En ce qui concerne l'application de quotas relatifs à la(aux) langue(s) officielle(s) dans le secteur des médias privés, le Comité consultatif estime qu'il faut prendre grand soin de ne pas restreindre abusivement l'initiative privée et veiller à ce que les quotas linguistiques n'empêchent pas la création ou le maintien de médias en langues minoritaires⁴⁸. Ainsi, le Comité consultatif a estimé que l'application au secteur des médias privés d'un quota de diffusion dans la langue officielle fixé à 75 % était incompatible avec l'article 9.3 de la Convention-cadre⁴⁹. Entre autres conséquences négatives des quotas, les médias en langues minoritaires peuvent subir une limitation de leur temps d'antenne, devoir faire face à des

⁴⁵ Deuxième Avis sur l'Ukraine.

⁴⁶ Voir par exemple Troisième Avis sur l'Ukraine ; Troisième Avis sur la Fédération de Russie.

⁴⁷ Voir par exemple Troisième Avis sur l'Autriche.

⁴⁸ Troisième Avis sur la Moldova.

⁴⁹ Deuxième Avis sur l'Ukraine.

coûts plus élevés en raison des besoins de doublage ou de sous-titrage dans la langue officielle et même, dans certains cas, se voir infliger des amendes pour infraction aux dispositions légales.

3. PRESSE ÉCRITE

47. Alors que l'article 9.3 prévoit essentiellement une obligation négative *de pas entraver* la création et l'utilisation de médias écrits, le Comité consultatif a souligné dans plusieurs avis par pays l'intérêt particulier de ces médias pour les personnes appartenant aux minorités nationales⁵⁰. Les journaux en langue minoritaire sont, notamment pour les membres âgés de la communauté minoritaire concernée, un moyen important et traditionnel de recevoir des informations et des nouvelles, mais ils ont également une valeur symbolique et « emblématique » considérable pour l'ensemble de la communauté, car ils attestent l'existence de cette langue dans la sphère publique. Le Comité consultatif a par ailleurs observé à maintes reprises que les communautés minoritaires considéraient leurs journaux en langue minoritaire comme un vecteur important pour préserver et développer les spécificités de leur culture et de leur langue au sein de la société majoritaire. C'est pourquoi il a insisté sur la nécessité de maintenir le soutien à ces organes de presse qui sont souvent non viables commercialement du fait de leur petite taille et ne peuvent être remplacés par des médias électroniques modernes en raison de leur importance particulière pour la communauté minoritaire. Le Comité consultatif a encouragé les Etats à veiller à ce que les règles générales régissant les subventions à la presse, qui instaurent souvent des conditions telles qu'un tirage minimum ou une distribution à l'échelle nationale, ne soient pas appliquées aux médias écrits en langues minoritaires, qui ont peu de chances de satisfaire à ces critères⁵¹. Lorsque des subventions et des aides sont prévues pour des médias écrits en langues minoritaires, celles-ci devraient être accordées conformément à des procédures claires et transparentes et dans le plein respect de la liberté d'expression.

4. PROGRÈS TECHNOLOGIQUES DANS LES MÉDIAS ET INCIDENCE SUR LES MINORITÉS

48. Tout comme l'offre de programmes en langues minoritaires dans le secteur des médias privés, l'offre de publications en langues minoritaires sur internet ne cesse de croître. Les médias électroniques jouent souvent un rôle important dans la circulation de l'information dans ces langues. Si ces publications ne sauraient remplacer la presse écrite traditionnelle, ils doivent néanmoins être pris en compte lors de l'octroi d'aides à la production de médias en langues minoritaires. Il importe, à cet égard, d'apporter un soutien professionnel et financier pour la maintenance des sites web et de renforcer la formation des journalistes travaillant pour des médias électroniques en langues minoritaires⁵².

49. Les développements techniques et technologiques dans le domaine des médias, y compris les médias sociaux, offrent des perspectives, mais peuvent aussi faire obstacle à l'accès aux médias en langues minoritaires, en fonction des modalités d'introduction de ces changements et du soutien apporté aux groupes intéressés pour pouvoir en bénéficier. Les besoins et les intérêts particuliers des communautés minoritaires doivent être pris en compte, par exemple en cas de modification des fréquences⁵³. Vu que le nombre de fréquences terrestres disponibles est limité, le nombre de canaux de diffusion peut être multiplié grâce à la numérisation des médias. Il est toutefois essentiel que le développement de la numérisation ne restreigne pas la capacité des personnes appartenant aux minorités nationales de recevoir

⁵⁰ Voir par exemple Troisième Avis sur la Finlande.

⁵¹ Voir par exemple Troisième Avis sur l'Autriche ; Troisième Avis sur la Finlande.

⁵² Troisième Avis sur Chypre.

⁵³ Troisième Avis sur la République slovaque.

des médias dans leur langue. L'introduction de nouvelles technologies peut aussi faciliter la réception de programmes en langues minoritaires produits dans d'autres pays, souvent voisins, comme le préconise l'article 17 de la Convention-cadre. Toutefois, ces programmes ne sauraient se substituer à des émissions produites localement, qui répondent généralement mieux aux besoins et aux intérêts des communautés minoritaires⁵⁴.

5. INDUSTRIES DU FILM ET DE LA MUSIQUE ET LANGUES MINORITAIRES

50. Les films ou la musique en langues minoritaires produits sur le territoire national peuvent contribuer de façon importante au prestige et à la présence de ces langues dans la vie publique. Ils sont également protégés par les dispositions de l'article 9 de la Convention-cadre. Le Comité consultatif a par exemple estimé que les autorités ne devaient pas instaurer d'obligations excessives en matière de doublage, de postsynchronisation ou de sous-titrage dans la langue officielle, qui pourraient constituer un obstacle disproportionné à la production et à la projection de films en langues minoritaires⁵⁵.

⁵⁴ Troisième Avis sur l'Allemagne ; Troisième Avis sur la Moldova.

⁵⁵ Voir Deuxième Avis sur l'Ukraine.

PARTIE V UTILISATION DES LANGUES MINORITAIRES EN PUBLIC ET EN PRIVÉ

1. UTILISATION DES LANGUES MINORITAIRES EN PUBLIC, DANS LES ADMINISTRATIONS ET DEVANT LA JUSTICE

51. Les droits linguistiques ne sont effectifs que s'ils peuvent être exercés dans la sphère publique. L'article 10 de la Convention-cadre énonce les grands principes relatifs au droit d'utiliser les langues minoritaires oralement et par écrit, en privé comme en public, y compris – sous certaines conditions – dans les rapports avec les autorités administratives. Vu l'importance de ce droit, il est indispensable que toute décision relative aux politiques linguistiques et à la jouissance des droits linguistiques soit prise en étroite concertation avec les représentants des minorités afin que les préoccupations des personnes appartenant aux minorités nationales soient dûment et effectivement prises en compte.

1.1. Législation sur la(les) langue(s) officielle(s) ou sur la(les) « langue(s) d'Etat »

52. Le droit d'utiliser sa langue librement et sans obstacle, en privé comme en public, oralement et par écrit, est considéré comme l'un des principaux moyens d'affirmer et de préserver son identité linguistique. Bien que le droit d'utiliser une langue minoritaire ne puisse être entravé, l'article 10.1 limite également l'intervention de l'Etat pour ce qui est de l'utilisation publique d'une langue minoritaire, notamment dans les lieux publics et en présence d'autres personnes. La législation linguistique peut restreindre l'utilisation exclusive d'une langue minoritaire uniquement dans les cas où les activités exercées par des entreprises, organisations ou institutions privées portent atteinte à un intérêt public légitime, tel que la sûreté publique, la santé, la protection des consommateurs, les droits liés au travail ou la sécurité du lieu de travail. En tout état de cause, il convient dans chaque cas d'établir la nécessité et la proportionnalité de la mesure et de prendre en compte les droits et les intérêts des individus concernés. La notion d'intérêt public légitime doit donc être interprétée de façon restrictive. Ainsi, concernant les droits des consommateurs, les considérations relatives à la santé et la sécurité (par exemple dans le cas des médicaments) priment sur la préférence de la majorité des consommateurs pour la langue officielle.

53. Les Etats peuvent adopter des lois visant à renforcer et à protéger la(les) langue(s) officielle(s)⁵⁶. Ce but légitime doit cependant être poursuivi en conformité avec les droits prévus par les articles 10 et 11 et les autres dispositions pertinentes de la Convention-cadre ainsi qu'à son esprit général qui vise à promouvoir la tolérance et la compréhension mutuelle. Compte tenu du droit des personnes appartenant aux minorités nationales d'utiliser leur langue librement et sans entrave, expressément énoncé à l'article 10.1, les lois relatives à la(aux) langue(s) d'Etat doivent en particulier s'abstenir d'empiéter sur la sphère privée d'une personne. Les mesures visant à promouvoir les langues officielles doivent être appliquées de manière à respecter l'identité et les besoins linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales. Les autorités doivent par conséquent s'efforcer de trouver un juste équilibre entre la protection de la(des) langue(s) officielle(s) et les droits linguistiques de ces personnes. A cet égard, les mesures d'encouragement et d'incitation sont beaucoup plus efficaces que n'importe quelle forme de contrainte pour développer la connaissance et l'utilisation de la(des) langue(s) officielle(s) par tous les membres de la population.

⁵⁶ Dans un certain nombre de pays, la langue officielle (mentionnée à l'article 14.3 de la Convention-cadre et dans le rapport explicatif) est désignée par le terme « langue d'Etat », qui dénote l'importante fonction d'identification à l'Etat que revêt la langue.

54. Certains Etats ont instauré et appliqué des mesures punitives comme la condamnation à une amende ou le retrait de la licence professionnelle afin d'imposer l'utilisation de la langue officielle⁵⁷. Le Comité consultatif estime que les sanctions infligées en cas d'infraction aux dispositions de la législation relative à la(aux) langue(s) d'Etat, quelle que soit leur nature, doivent respecter strictement les critères de proportionnalité et d'existence d'un intérêt public clairement démontré, légitime et prépondérant. A cet égard, le Comité consultatif a estimé que la simple possibilité juridique d'infliger des amendes, que ce soit à des personnes morales ou à des personnes physiques exerçant une activité indépendante, au motif qu'elles utilisent leur langue minoritaire dans la sphère privée n'est pas compatible avec les dispositions de la Convention-cadre. De même, la mise en place de dispositifs d'inspection linguistique dans le secteur privé est incompatible avec la Convention-cadre, ces dispositifs pouvant constituer une ingérence disproportionnée dans la sphère privée de l'individu⁵⁸.

1.2. Utilisation de langues minoritaires dans les rapports avec les autorités administratives dans les aires géographiques d'implantation traditionnelle ou substantielle de minorités nationales

55. L'article 10.2 définit les conditions sous lesquelles les langues minoritaires peuvent aussi être utilisées dans les rapports avec les autorités administratives. Cet usage ne porte nullement préjudice à la(aux) langue(s) officielle(s). Si les Etats disposent d'une marge d'appréciation en ce qui concerne la délimitation des aires « d'implantation substantielle » de minorités, il leur incombe de fixer des critères clairs quant à ce qui constitue « un nombre suffisant » ou un « nombre suffisamment important » de personnes⁵⁹. La possibilité d'utiliser des langues minoritaires dans les relations avec l'administration dans toutes les régions où les critères énoncés à l'article 10.2 de la Convention-cadre sont remplis ne peut pas être laissée à la seule appréciation des autorités locales concernées. Il importe par conséquent d'établir des procédures claires et transparentes concernant les cas dans lesquels il convient d'instituer l'usage des langues minoritaires, y compris par écrit, et selon quelles modalités, afin que ce droit puisse être exercé en toute égalité.

56. Etant donné que les droits prévus à l'article 10.2 peuvent être exercés dès lors que l'un des deux critères principaux est rempli (implantation substantielle *ou* implantation traditionnelle), ils peuvent aussi s'appliquer à des territoires où résident une proportion relativement faible de personnes appartenant à une minorité nationale, du moment que ces personnes habitent *traditionnellement* sur le territoire en question, qu'elles en font la demande et que cette demande correspond à un besoin réel. Les Etats devraient étudier attentivement la demande et évaluer avec soin les besoins existants dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle de personnes appartenant à des minorités nationales, en tenant également compte de la situation locale spécifique⁶⁰. Dans ce contexte, le terme « besoin » ne signifie pas que les personnes appartenant à la minorité nationale considérée ne connaîtraient pas la langue officielle et que des services fournis dans la langue minoritaire leur seraient de ce fait indispensables. Une menace pour la fonctionnalité de la langue minoritaire en tant qu'outil de communication dans une région donnée suffit à constituer un « besoin » au sens de l'article 10.2 de la Convention-cadre⁶¹. Il convient alors de mettre en place des mesures de protection pour maintenir des services dans la langue minoritaire, même si elle n'est pas couramment utilisée, faute de quoi elle risquerait de disparaître de la sphère publique. Par ailleurs, les Etats ne devraient pas statuer sur l'existence

⁵⁷ Troisième Avis sur la République slovaque ; Premier et Deuxième Avis sur l'Estonie.

⁵⁸ Premier Avis sur la Lettonie.

⁵⁹ Premier Avis sur l'Arménie.

⁶⁰ Premier Avis sur la Bulgarie.

⁶¹ Premier Avis sur les Pays-Bas.

d'une demande suffisante en se fondant sur les délibérations d'organes où les personnes appartenant aux minorités nationales ne sont pas effectivement représentées⁶².

57. Il ne faut pas que des seuils numériques constituent un obstacle indu à l'utilisation officielle de certaines langues minoritaires dans des régions où résident des personnes appartenant à des minorités nationales, que ce soit traditionnellement ou en nombre substantiel. Ainsi, une condition exigeant qu'un groupe minoritaire représente au moins 50 % de la population sur un territoire donné pour que l'utilisation de la langue minoritaire soit autorisée dans les relations avec les administrations locales n'est pas compatible avec la Convention-cadre⁶³. Lorsque des seuils sont fixés, ils ne doivent pas être appliqués de manière rigide mais avec souplesse et discernement⁶⁴. Le Comité consultatif s'est félicité de la flexibilité dans l'application de critères rigides relatifs à l'utilisation des langues minoritaires établis par la loi dont font preuve certains fonctionnaires locaux qui, dans la pratique, communiquent dans la langue minoritaire et acceptent la correspondance dans cette langue, même si les réponses sont encore souvent rédigées dans la langue officielle⁶⁵. D'une manière générale, le Comité consultatif encourage les Etats à mûrement réfléchir lorsqu'ils fixent des seuils pour définir les aires d'implantation substantielle de personnes appartenant à des minorités nationales et accueille avec satisfaction les décisions des autorités qui tendent à abaisser ces seuils si le besoin s'en fait sentir.

58. Le Comité consultatif préconise de mettre autant que possible à profit les dispositions légales permettant l'utilisation des langues minoritaires dans les contacts avec les administrations au niveau local et dans l'éducation. Les autorités devraient soutenir et encourager activement ces mesures en créant un environnement propice à l'utilisation des langues minoritaires, et notamment en mettant à disposition les ressources financières et humaines nécessaires⁶⁶. Dans ce contexte, les autorités sont également invitées à examiner attentivement la situation des minorités nationales et des communautés linguistiques dont un nombre substantiel de membres vivent en dehors de leur territoire traditionnel (souvent dans la capitale du pays). Le Comité consultatif a réaffirmé à cet égard que les conditions posées à l'article 10.2 étaient satisfaites dès lors qu'il existait une demande et que les personnes appartenant à une minorité nationale étaient présentes en nombre substantiel⁶⁷.

1.3. Droit d'être informé dans le cadre des procédures pénales

59. En vertu de l'article 10.3 de la Convention-cadre, toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit, dans le cadre d'une procédure pénale, d'être informée dans une langue qu'elle comprend des raisons de son arrestation et de la nature et de la cause de l'accusation portée contre elle. Ces droits sont également garantis par les articles 5 et 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le Comité consultatif a cependant noté à maintes reprises que, même si des dispositions à cet effet existent dans la loi, il arrive souvent que ce droit ne soit pas systématiquement mis en œuvre en raison de l'insuffisance des ressources financières et/ou par manque d'interprètes qualifiés, surtout lorsqu'il s'agit de langues de minorités numériquement peu importantes. Le Comité consultatif a systématiquement encouragé les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour que les droits des minorités nationales soient pleinement respectés dans le contexte judiciaire, y compris au stade de l'instruction et de la procédure préalable au procès⁶⁸. En outre, le Comité consultatif a considéré comme bienvenues les dispositions tendant à garantir le droit à

⁶² Premier Avis sur l'Italie.

⁶³ Deuxième Avis sur la Bosnie-Herzégovine.

⁶⁴ Voir le Troisième Avis sur la République slovaque (seuil fixé à 20 %).

⁶⁵ Troisième Avis sur l'Estonie.

⁶⁶ Troisième Avis sur la Slovénie ; Deuxième Avis sur la Suisse.

⁶⁷ Troisième Avis sur la Finlande ; Premier Avis sur la Norvège.

⁶⁸ Premier Avis sur la République tchèque.

l'interprétation dans une langue minoritaire non seulement dans le cadre des procédures pénales, mais aussi dans celui des procédures civiles et administratives⁶⁹.

1.4. Alphabets des langues minoritaires

60. L'article 10 ne traite pas la question du choix de l'alphabet indépendamment du droit d'utiliser une langue minoritaire. Estimant que l'alphabet fait partie intégrante de la langue, le Comité consultatif invite instamment les Etats à ne pas établir de distinction entre les deux concepts ni à fixer de règles séparées. Il considère d'ailleurs que, dans les cas où l'utilisation d'une langue ne concerne pas les relations avec les autorités publiques, les personnes concernées devraient avoir le libre choix de l'alphabet qu'elles utilisent, hors de toute restriction normative⁷⁰.

2. MANIFESTATIONS DES LANGUES MINORITAIRES : NOMS DE PERSONNES, NOMS DE LIEUX ET INDICATIONS TOPOGRAPHIQUES

2.1. Noms de personnes et patronymes

61. Le droit d'utiliser son nom personnel dans une langue minoritaire et de le faire reconnaître officiellement est un droit linguistique fondamental, étroitement lié à l'identité et à la dignité de l'individu, comme l'a souligné le Comité consultatif dans plusieurs avis par pays⁷¹. Les Etats parties doivent veiller à qu'aucun obstacle ni pression n'empêche les personnes d'utiliser leur nom dans leur langue et d'en obtenir la reconnaissance. Cela suppose que les fonctionnaires compétents, notamment ceux qui sont chargés de délivrer les actes de naissance, soient conscients de leurs obligations. La disposition pertinente de la Convention-cadre est libellée de façon à laisser aux Etats parties la possibilité de l'appliquer en tenant compte des particularités de leur situation et de leur système juridique ; pour autant, ces derniers doivent établir un cadre législatif clair et conforme aux normes internationales et veiller à ce qu'il soit appliqué dans le plein respect du principe de l'égalité.

62. Dans les cas où des personnes ont été contraintes de changer de nom ou de renoncer à leur nom, l'article 11 de la Convention-cadre requiert que la forme originale du nom puisse être ajoutée sur le passeport, le document d'identité ou l'acte de naissance. Cette inscription devrait être faite à la demande de la personne concernée ou de ses parents⁷². Si des justificatifs sont demandés, il convient que cette obligation ne restreigne pas indûment, dans la pratique, le droit de faire inscrire la forme originale de son nom sur les documents d'identité ; de même, le coût de cette démarche ne devrait pas être prohibitif⁷³. Les autorités peuvent, conformément à l'article 11, exiger que les documents d'identité contiennent une transcription phonétique du nom de la personne dans l'alphabet officiel, s'il contient des caractères étrangers. Cependant, la transcription devrait être aussi exacte que possible et ne devrait pas être déconnectée des éléments essentiels de la langue minoritaire, tels que son alphabet et sa grammaire. En outre, le Comité consultatif considère que le droit à la reconnaissance officielle des noms en langues minoritaires devrait toujours être pleinement respecté⁷⁴. Les nouvelles technologies facilitent l'utilisation des signes diacritiques et des alphabets des minorités nationales. Les Etats sont par conséquent encouragés à tirer parti de

⁶⁹ Premier Avis sur la Géorgie ; Deuxième Avis sur la Roumanie.

⁷⁰ Deuxième et Troisième Avis sur la Fédération de Russie.

⁷¹ Voir par exemple Deuxième Avis sur la Lituanie ; Troisième Avis sur la Finlande.

⁷² Premier Avis sur la Lituanie ; Premier Avis sur l'Ukraine.

⁷³ Premier Avis sur la Lettonie.

⁷⁴ Premier Avis sur l'Azerbaïdjan. Voir aussi à cet égard la décision du Comité des droits de l'homme de l'ONU sur le cas *Raihan c. Lettonie* : le Comité a estimé que la modification unilatérale d'un nom de personne pour le mettre en conformité avec les règles grammaticales du letton constituait une violation du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

toutes les possibilités techniques existantes pour garantir pleinement et effectivement les droits prévus par l'article 11 de la Convention-cadre⁷⁵.

63. Des problèmes peuvent surgir en cas de conflit entre traditions linguistiques, par exemple pour déterminer le suffixe des noms féminins après le mariage, problème qui peut également se répercuter sur le nom des enfants. Le Comité consultatif accueille positivement les législations qui prévoient la possibilité d'inscrire les noms de famille dans les registres d'état civil sans le suffixe féminin requis par les règles grammaticales de certaines langues slaves ainsi que, à l'inverse, les législations qui permettent d'adjoindre un suffixe slave dans les pays où cette pratique n'est pas en usage, en application de la règle de déclinaison des noms selon le genre grammatical⁷⁶.

2.2. Informations de caractère privé exposées à la vue du public

64. Les dispositions restreignant indûment l'utilisation d'une langue minoritaire (employée seule ou à côté de la langue officielle) dans les publicités, annonces, enseignes et autres informations de caractère privé exposées à la vue du public ne sont pas compatibles avec l'article 11.2 de la Convention-cadre. A cet égard, le Comité consultatif rappelle que l'expression « de caractère privé » figurant à l'article 11 se rapporte à toutes les manifestations d'une langue minoritaire qui ne sont pas de nature officielle, y compris – par exemple – les enseignes, les affiches et les publicités. Le Comité consultatif accueille aussi positivement les mesures tendant à accroître la visibilité des langues et de l'histoire des minorités sur les cartes⁷⁷.

2.3. Signalisation publique

65. En vertu de l'article 11.3 de la Convention-cadre, il convient d'ouvrir la possibilité de présenter les indications topographiques également dans la langue minoritaire dans les régions traditionnellement habitées par « un nombre substantiel de personnes appartenant à une minorité nationale ». Les conditions sont donc plus restrictives que celles prévues à l'article 10.2, puisque l'implantation doit être à la fois traditionnelle et substantielle. Pas plus que l'article 10.2, cette disposition ne fixe de pourcentage minimum de la population au-dessus duquel elle serait applicable. Des procédures transparentes, fixant des critères clairs quant à ce qui constitue un nombre « substantiel », doivent être établies par les Etats parties, par exemple sous la forme de seuils. Si les Etats disposent d'une marge d'appréciation pour déterminer ces seuils, en tout état de cause ceux-ci ne doivent pas constituer un obstacle disproportionné pour certaines langues minoritaires. Ainsi, le Comité consultatif a estimé que le critère de majorité absolue ou relative dans les collectivités urbaines, municipales ou locales posait un problème de compatibilité avec l'article 11 de la Convention-cadre⁷⁸. La formulation relativement souple de cette disposition répond au souci de tenir dûment compte des conditions spécifiques prévalant dans les différents Etats parties. En outre, l'article 11.3 prend en considération, le cas échéant, les accords conclus avec d'autres Etats, sans toutefois instaurer l'obligation pour les Etats de contracter de tels accords⁷⁹.

66. Le Comité consultatif accueille positivement tout abaissement des seuils. Etant donné que l'article 11.3 de la Convention-cadre vise les régions qui sont « traditionnellement habitées » par un nombre substantiel des personnes appartenant à une minorité nationale, la structure démographique de la région en question devrait être examinée sur la durée pour s'assurer que des tendances récentes à l'assimilation ne jouent pas contre la préservation de la

⁷⁵ Troisième Avis sur la Finlande ; Deuxième Avis sur la Pologne.

⁷⁶ Premier Avis sur la République tchèque ; Troisième Avis sur l'Allemagne.

⁷⁷ Troisième Avis sur l'Allemagne.

⁷⁸ Premier Avis sur la Bosnie-Herzégovine ; Deuxième Avis sur la Pologne.

⁷⁹ Voir Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et rapport explicatif, H(1995)010, février 1995, paragraphe 70.

langue minoritaire⁸⁰. Les autorités devraient par conséquent interpréter et appliquer la législation avec souplesse, sans s'attacher trop strictement aux critères de seuils.

67. En vertu de l'article 11.3 de la Convention-cadre, l'utilisation de la langue minoritaire dans la signalisation doit reposer sur un fondement législatif clair et sans ambiguïté. Il ne suffit pas que cette pratique soit admise dans les faits, sans être étayée par une loi⁸¹. La sécurité routière ou la différence d'alphabet ne sauraient être invoquées comme arguments pour refuser une signalisation bilingue⁸². Bien au contraire, le bilinguisme de la signalisation devrait être encouragé car il envoie le message d'un partage harmonieux du territoire entre différents groupes de population⁸³.

⁸⁰ Troisième Avis sur l'Autriche.

⁸¹ Premier Avis sur la Géorgie.

⁸² Premier Avis sur le Danemark.

⁸³ Troisième Avis sur l'Italie.

PARTIE VI DROITS LINGUISTIQUES ET ÉDUCATION

1. ACCÈS À L'ÉDUCATION

68. Aux termes de l'article 12 de la Convention-cadre, les Etats 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 nationales⁸⁴. Or, la langue peut représenter une barrière de taille ; c'est pourquoi elle est considérée comme un facteur déterminant à cet égard. L'exclusion des langues minoritaires de l'éducation, l'insuffisance des possibilités d'apprendre la(les) langue(s) minoritaire(s) et de recevoir un enseignement dans cette(ces) langue(s), ou encore la ségrégation fondée sur la langue ou justifiée comme telle dans des « écoles spéciales » ou des « classes spéciales »⁸⁵, peuvent être sources de désavantages et de discriminations. Dans ces classes, le programme est souvent sensiblement moins approfondi et étendu que le programme officiel et l'enseignement de moindre qualité. Les désavantages subis se traduisent par un fort taux d'illettrisme, une faible scolarisation, des taux élevés de décrochage et d'exclusion scolaire et une nette sous-représentation des personnes appartenant aux minorités nationales dans l'enseignement secondaire et supérieur. Si le Comité consultatif juge la situation des Roms en ce domaine particulièrement préoccupante, il estime qu'une attention générale doit être portée à la mise en place de politiques éducatives inclusives.

69. Les autorités doivent aussi tenir compte des évolutions démographiques, car les personnes appartenant aux minorités nationales peuvent émigrer hors de leurs aires d'implantation traditionnelle (voir ci-dessus les commentaires relatifs à l'article 10.2). La préservation de réseaux scolaires faisant place aux langues minoritaires au niveau local devrait être garantie et les personnes vivant en dehors de leurs régions d'implantation traditionnelle devraient, lorsque cela est matériellement possible et qu'elles sont présentes en nombre substantiel, avoir la possibilité d'apprendre leur langue ou de recevoir un enseignement dans leur langue⁸⁶. Etant donné que les conditions fixées à l'article 14, à savoir l'existence d'une demande suffisante d'enseignement d'une/dans une langue minoritaire et le critère d'implantation substantielle de personnes appartenant à une minorité nationale sur un territoire donné, peuvent être diversement remplies, les dispositifs que les Etats mettent en place pour offrir une telle éducation devraient être flexibles afin de répondre à des situations spécifiques⁸⁷. Concernant les langues minoritaires qui ne sont parlées que par un petit nombre de personnes, des mesures de revitalisation peuvent s'avérer nécessaires, par exemple la création de classes séparées ou des programmes d'immersion linguistique. Il convient par conséquent d'évaluer les fonctions et les besoins des différentes langues et des différents locuteurs afin de déterminer la « demande », conformément à l'article 14.2. Par ailleurs, les demandes d'enseignement d'une/dans une langue minoritaire doivent être prises en compte de manière équitable. Tout refus doit pouvoir faire l'objet d'un recours juridique⁸⁸. Enfin, sachant que les compétences linguistiques peuvent être hétérogènes au sein de la communauté des locuteurs d'une langue minoritaire, il est inadmissible d'empêcher des élèves d'accéder à un enseignement de/dans cette langue uniquement au motif que leurs compétences linguistiques seraient insuffisantes.

⁸⁴ Le Comité consultatif a consacré son premier commentaire thématique à l'éducation au regard de la Convention-cadre (voir note 3).

⁸⁵ Troisième Avis sur la Croatie. Voir aussi *D.H. et autres c. République tchèque*, requête n° 57325/00, arrêt du 13 novembre 2007 – Grande Chambre, <http://www.echr.coe.int/echr>.

⁸⁶ Voir par exemple Troisième Avis sur l'Allemagne ; Troisième Avis sur l'Autriche.

⁸⁷ Voir aussi le premier Commentaire thématique du Comité consultatif sur l'éducation.

⁸⁸ Deuxième Avis sur l'Ukraine.

2. POSSIBILITÉS SUFFISANTES D'APPRENDRE LA LANGUE MINORITAIRE OU DE RECEVOIR UN ENSEIGNEMENT DANS CETTE LANGUE

2.1. Approche ouverte et inclusive des langues minoritaires dans l'éducation

70. Les autorités sont encouragées à adopter des garanties légales précises pour la protection et la promotion des langues minoritaires dans l'éducation formelle et informelle et à assurer un suivi régulier de la mise en œuvre concrète des dispositions juridiques. Le Comité consultatif accueille positivement les mesures tendant à étendre à d'autres groupes les garanties prévues à l'article 14, ainsi que les législations couvrant des langues minoritaires supplémentaires. Les langues des minorités numériquement moins importantes, comme les groupes autochtones, doivent faire l'objet d'une attention particulière, car elles sont souvent davantage menacées⁸⁹. Les Etats devraient aussi envisager d'étendre les garanties aux minorités dispersées et à leurs langues, telles que le romani⁹⁰.

71. Le Comité consultatif est conscient du fait que l'offre d'enseignement d'une/dans une langue minoritaire répond souvent à une demande locale ; aussi encourage-t-il un suivi régulier de ces demandes. Une approche purement passive de la part des autorités n'est donc pas une réponse appropriée ; il convient en effet de stimuler la demande d'enseignement d'une/dans une langue minoritaire par des mesures de sensibilisation auprès des parents et des jeunes et de promotion des possibilités existantes. Les parents appartenant à une minorité nationale doivent être en mesure de faire des choix éclairés concernant l'éducation linguistique de leurs enfants.

72. Le droit d'apprendre sa langue minoritaire et de se perfectionner dans cette langue, garanti par l'article 14.1 de la Convention-cadre, n'est pas seulement lié à la préservation de l'identité individuelle ; il pose en outre un socle important pour le développement du répertoire linguistique de l'individu et l'acquisition de langues supplémentaires⁹¹. La possibilité de recevoir un enseignement dans une langue minoritaire peut aussi être déterminante pour permettre aux personnes appartenant aux minorités nationales d'accéder à l'éducation sur un pied d'égalité et de participer pleinement et effectivement à la société. Cependant, il est tout aussi important, comme le souligne l'article 14.3, que ces personnes acquièrent aussi une bonne connaissance de la(des) langue(s) officielle(s), faute de quoi leurs chances de participer effectivement à la vie publique et d'accéder à l'enseignement supérieur risquent de se trouver considérablement réduites⁹². L'apprentissage d'une langue minoritaire et l'apprentissage de la(des) langue(s) officielle(s) ne devraient pas être des options mutuellement exclusives ; les autorités devraient favoriser les modèles d'éducation plurilingue ou à double vecteur linguistique, qui sont susceptibles d'attirer aussi bien des enfants issus de la majorité que des enfants appartenant à une minorité et répondent aux besoins des enfants élevés dans un milieu bilingue ou dans des familles « mixtes »⁹³. Outre les bénéfices cognitifs importants qu'elle apporte aux personnes concernées, l'éducation bilingue ou plurilingue ouverte aux élèves de tous les groupes linguistiques, qu'ils soient minoritaires ou majoritaires, peut contribuer à la compréhension et à la coopération interculturelles.

73. Les dispositifs d'apprentissage des langues minoritaires et d'enseignement dans ces langues varient en fonction des spécificités des situations locales : des cours dans des langues minoritaires peuvent être proposés dans des écoles bilingues ou multilingues parallèlement à l'enseignement dans la langue officielle ; des cours de/en langues minoritaires peuvent être intégrés dans le système éducatif public ; ou encore un enseignement des/dans les langues minoritaires peut être dispensé dans des établissements privés ou des « écoles du dimanche »

⁸⁹ Troisième Avis sur la Fédération de Russie.

⁹⁰ Deuxième Avis sur l'Espagne.

⁹¹ Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, Recommandations de La Haye, 1996.

⁹² Voir par exemple Premier Avis sur la Géorgie.

⁹³ Premier Avis sur la Serbie-Monténégro ; Premier Avis sur la Norvège.

organisées par les communautés, avec ou sans le soutien d'Etats voisins ou de l'Etat partie⁹⁴. Le Comité consultatif encourage l'intégration des langues minoritaires dans le système scolaire public et le programme obligatoire, y compris en ce qui concerne les langues des minorités numériquement moins importantes. Les écoles devraient aussi proposer, s'il y a lieu, un enseignement du/en romani⁹⁵. A ce sujet, il convient d'attirer l'attention sur le Cadre curriculaire pour le romani élaboré par le Conseil de l'Europe⁹⁶. Parallèlement, le Comité consultatif applaudit aux initiatives privées ou communautaires qui bénéficient d'un soutien des autorités.

74. La mise en place d'un enseignement des/dans les langues minoritaires peut se heurter à des difficultés particulières : nombre insuffisant d'heures d'enseignement de/dans ces langues, organisation des cours en dehors des heures normales de classe, ouverture de cours de/dans les langues minoritaires subordonnée à des seuils numériques élevés, manque d'enseignants et de supports pédagogiques, nombre de classes insuffisant par suite de la fermeture ou de la fusion d'écoles de village. Ces situations posent des problèmes de compatibilité avec l'article 14.2, même dans les cas où les autorités organisent et financent des moyens de transport vers des écoles de substitution⁹⁷. En particulier, les représentants des minorités doivent être effectivement consultés sur tous les changements liés à une réforme ou une décentralisation de l'éducation, car ils ont souvent pour conséquence directe de réduire les possibilités d'enseignement des/dans les langues minoritaires. En cas de fusion d'établissements scolaires, l'on s'efforcera, par exemple, de maintenir différentes classes de langue dans une même école ou de développer des méthodes d'enseignement bilingue ou plurilingue pour réduire les incidences préjudiciables aux communautés minoritaires.

75. Afin de développer les compétences dans les langues minoritaires de manière à ce qu'elles représentent une valeur ajoutée pour leurs locuteurs (qu'ils appartiennent ou non à une minorité), il faut qu'il y ait une continuité dans l'accès à l'enseignement et à l'apprentissage des/dans les langues minoritaires à tous les niveaux du système éducatif, de la maternelle à l'enseignement supérieur et à l'éducation des adultes. L'offre d'enseignement des/dans les langues minoritaires est souvent lacunaire au niveau préscolaire ainsi que dans l'enseignement secondaire. L'absence de mesures d'incitation ou l'insuffisance des possibilités aux niveaux préscolaire, secondaire ou supérieur peuvent diminuer considérablement l'attrait de l'apprentissage d'une/dans une langue minoritaire au niveau du primaire. Les examens de fin d'études secondaires ou d'entrée à l'université, s'ils sont conduits uniquement dans la langue officielle, peuvent aussi être un obstacle, car cela peut diminuer les chances des personnes appartenant aux minorités nationales d'accéder à l'enseignement supérieur et, partant, leurs perspectives professionnelles. En général, les examens d'entrée à l'université ne sont pas conçus dans une optique plurilingue et ne sont pas adaptés aux besoins et aux compétences des locuteurs de langues minoritaires. Ils peuvent ainsi décourager l'apprentissage académique poussé de ces langues, ce qui réduit encore leur acceptation et leur fonctionnalité dans la vie publique. A l'inverse, le Comité consultatif a, à maintes reprises, salué les initiatives tendant à proposer un enseignement universitaire dans des langues minoritaires, ce qui constitue une contribution importante au développement et au prestige de ces langues dans les pays concernés⁹⁸.

⁹⁴ Voir aussi le premier Commentaire thématique du Comité consultatif sur l'éducation.

⁹⁵ Troisième Avis sur la Hongrie ; Troisième Avis sur Chypre ; Troisième Avis sur la Croatie ; Deuxième Avis sur la Pologne.

⁹⁶ *A Curriculum Framework for Romani*, Division des politiques linguistiques, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2008, élaboré en coopération avec le Forum européen des Roms et des Gens du voyage.

⁹⁷ Troisième Avis sur l'Allemagne.

⁹⁸ Voir par exemple Troisième Avis sur la Roumanie.

2.2. Garantir la pleine jouissance des droits en matière d'éducation

76. Pour garantir la qualité de l'enseignement des/dans les langues minoritaires, il convient d'élaborer des programmes et des normes scolaires adéquats et d'adapter les méthodes et les supports pédagogiques. Le facteur critique, cependant, est la formation des enseignants. Il est essentiel de former un nombre suffisant d'enseignants aptes à travailler dans les langues minoritaires. Cette formation doit être de qualité et préparer des enseignants pour tous les niveaux de l'éducation, y compris l'école maternelle et les jardins d'enfants. Dans bien des cas, ces enseignants sont appelés à travailler dans des contextes bilingues ou trilingues. Vu les difficultés rencontrées pour recruter et former des enseignants de langue minoritaire capables de travailler dans de tels environnements, le Comité consultatif accueille avec satisfaction et encourage le développement de méthodes modernes et interactives adaptées aux contextes d'enseignement plurilingues.

77. De l'avis du Comité consultatif, il est indispensable que des manuels dans les langues minoritaires soient disponibles pour susciter l'intérêt des élèves et des parents pour l'apprentissage de ces langues, ainsi que pour assurer un enseignement de qualité. Même s'il reconnaît qu'il est coûteux de produire des supports pédagogiques à faible diffusion, le Comité consultatif estime que ceux-ci devraient être gratuits, ou tout au moins pas plus chers que les supports dans les langues majoritaires. Le manque de supports pédagogiques est particulièrement fréquent au niveau de l'enseignement secondaire. Comme il est important que le contenu et le langage employé soient adaptés aux besoins spécifiques des groupes minoritaires concernés, y compris en ce qui concerne la terminologie technique propre à leur langue, les supports produits dans le pays seront privilégiés. Le cas échéant, des supports conçus dans des pays voisins peuvent aussi être agréés et mis à disposition⁹⁹. En effet, cette forme de coopération est expressément encouragée à l'article 17 de la Convention-cadre. Il faut toutefois veiller à ce que cela n'aboutisse pas à des systèmes éducatifs parallèles, qui pourraient menacer la cohésion sociale¹⁰⁰.

78. De surcroît, les mesures visant à inciter des élèves à étudier une langue minoritaire ou dans une langue minoritaire, comme les places réservées à l'université ou l'abolition des quotas restrictifs, sont encouragées¹⁰¹. La recherche sur les langues minoritaires et les pratiques linguistiques doit être mise au service du développement d'un enseignement de qualité et de la mise au point de méthodes et de supports d'apprentissage. Elle est également importante aux fins de la terminologie, de l'interprétation et de la traduction. Dans ce domaine, les autorités sont encouragées à porter une attention particulière aux langues des minorités numériquement peu importantes ou dispersées qui sont en cours de codification¹⁰². Il faut veiller, à cet égard, à ce que le processus de codification n'aboutisse pas à « geler » l'évolution de la langue et à ce que le point de vue des locuteurs reste déterminant dans la vision de celle-ci.

2.3. Assurer un équilibre entre les langues majoritaires et minoritaires dans l'éducation

79. L'article 12 de la Convention-cadre appelle à prendre des mesures concrètes pour promouvoir la connaissance des langues des minorités et de la majorité. La langue est un facteur important pour l'intégration, le respect mutuel entre groupes et la solidarité sociale. Aussi convient-il non seulement de proposer un enseignement des/dans les langues minoritaires pour les membres des communautés minoritaires nationales, mais aussi un enseignement des/sur les langues minoritaires à l'intention des locuteurs de la langue

⁹⁹ Troisième Avis sur Chypre ; Troisième Avis sur la Croatie.

¹⁰⁰ Deuxième Avis sur la Bosnie-Herzégovine.

¹⁰¹ Troisième Avis sur l'Allemagne.

¹⁰² Troisième Avis sur la Norvège.

majoritaire et de la société dans son ensemble. La possibilité offerte aux locuteurs de la langue majoritaire d'apprendre des langues minoritaires et, plus particulièrement, la possibilité offerte à tous d'accéder à une éducation bilingue ou plurilingue peuvent renforcer la compréhension et la coopération interculturelles¹⁰³. Dans une perspective d'apprentissage tout au long de la vie, cela s'applique également à l'éducation des adultes. Dans les cas où les Etats ont mis en place des mesures pour promouvoir la(les) langue(s) officielle(s), il est particulièrement important que celles-ci aillent de pair avec des mesures visant à protéger et développer les langues des minorités, sans quoi ces pratiques peuvent conduire à l'assimilation plutôt qu'à l'intégration.

80. Par ailleurs, l'ignorance de la(des) langue(s) officielle(s) peut limiter les possibilités de participation sur un pied d'égalité à la société, d'accès à l'enseignement supérieur et d'accès à l'emploi. C'est pourquoi les parents choisissent parfois d'inscrire leurs enfants dans des écoles ordinaires, dans l'idée qu'ils auront ainsi de meilleures chances de s'intégrer dans la société et de trouver un emploi rémunérateur. Il importe par conséquent que les établissements où l'enseignement est dispensé dans une langue minoritaire fassent en sorte que les élèves acquièrent une maîtrise suffisante de la(des) langue(s) officielle(s). Il faut cependant veiller à ce que le développement soudain de l'apprentissage de la(des) langue(s) officielle(s) ne se solde pas par une baisse générale de la qualité de l'éducation. Ce risque existe lorsque les enseignants qui font cours dans une langue minoritaire sont appelés à enseigner dans la langue officielle sans accompagnement ni préparation appropriés¹⁰⁴. Les réformes de l'éducation qui visent à développer l'enseignement de la(des) langue(s) officielle(s) dans les écoles en langue minoritaire doivent être mises en œuvre progressivement et avec souplesse pour permettre une adaptation aux besoins des enseignants et des élèves concernés. A cet égard, il importe de contrôler régulièrement la qualité de l'enseignement dispensé, tout au long du processus de réforme. Ce suivi devrait être assuré en étroite concertation avec les représentants du conseil d'établissement, des organisations d'enseignants et des organisations de parents.

81. Le Comité consultatif encourage le développement de modèles d'enseignement bilingue ou plurilingue dans le cadre du programme scolaire obligatoire¹⁰⁵. L'idéal est de mettre en place, si la situation le permet, des approches à double vecteur linguistique assurant une présence à parts égales des langues minoritaire et majoritaire. Néanmoins, dans certains contextes, il peut être utile de promouvoir plus particulièrement une langue pour compenser son moindre prestige, garantir les droits des locuteurs d'une langue parlée par une minorité numériquement peu importante et répondre aux besoins légitimes des parents et des enfants, protégés par la Convention-cadre. Les approches à double vecteur peuvent atteindre leur but en alternant les langues selon les jours de la semaine ou les matières, ou bien en appliquant le modèle « un enseignant, une langue ». Lorsque les langues sont réparties par matière, il convient de ne pas cantonner les langues minoritaires aux matières culturelles ou historiques. Le Comité consultatif recommande aux autorités d'établir, en étroite concertation avec les personnes appartenant aux minorités nationales, une stratégie globale à long terme pour promouvoir le développement du plurilinguisme dans le cadre des politiques éducatives¹⁰⁶.

2.4. Promotion de la diversité linguistique et de l'éducation interculturelle

82. L'école devrait refléter équitablement la diversité linguistique et culturelle de la société en mettant en avant les valeurs de tolérance, de dialogue interculturel et de respect mutuel. En plus d'un enseignement des/dans les langues minoritaires, le programme obligatoire devrait par conséquent prévoir une information sur l'histoire et la contribution des

¹⁰³ Voir aussi le premier Commentaire thématique du Comité consultatif sur l'éducation.

¹⁰⁴ Troisième Avis sur l'Estonie.

¹⁰⁵ Troisième Avis sur la Hongrie ; Premier Avis sur la Suède ; Deuxième Avis sur la Suisse.

¹⁰⁶ Voir aussi le premier Commentaire thématique du Comité consultatif sur l'éducation.

minorités au patrimoine culturel et à la société de l'Etat partie. Cet enseignement ne devrait pas être limité aux régions d'implantation traditionnelle des minorités nationales ; au contraire, il convient de promouvoir la connaissance et le respect de la diversité linguistique de la société dès le plus jeune âge sur l'ensemble du territoire national. A cet égard, le Comité consultatif considère favorablement l'utilisation, pour l'enseignement de l'histoire et de la géographie, de cartes qui mettent en évidence les régions d'importance historique pour les minorités nationales et font figurer les toponymes locaux dans les langues minoritaires. Par ailleurs, il a souligné l'importance d'enseigner l'histoire dans un souci de multiperspectivité¹⁰⁷.

83. En ce qui concerne la cohésion sociale, le Comité consultatif accueille positivement les initiatives visant à inciter les enfants issus d'autres communautés à s'inscrire dans des établissements scolaires où des langues minoritaires constituent un vecteur d'enseignement et d'apprentissage, de même que les mesures tendant à encourager les contacts interculturels et transfrontaliers et à promouvoir l'apprentissage des langues par des programmes d'immersion partielle ou totale. Dans le cadre de ces approches interculturelles, il importe que la structure du système éducatif (classes, établissements et conseils d'établissement à composition hétérogène) mais aussi le contenu de l'éducation mettent en avant les valeurs de respect mutuel et de compréhension interethnique, tout en tenant compte d'autres éléments de l'identité comme la religion, l'implantation géographique ou le sexe¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Troisième Avis sur l'Estonie.

¹⁰⁸ Voir aussi le premier Commentaire thématique du Comité consultatif sur l'éducation.

PARTIE VII DROITS LINGUISTIQUES ET PARTICIPATION

84. Le droit des personnes appartenant aux minorités nationales à la participation effective aux affaires publiques, énoncé à l'article 15, est considéré comme une disposition centrale de la Convention-cadre, à laquelle le Comité consultatif a consacré son deuxième commentaire thématique¹⁰⁹. La participation effective conditionne la pleine jouissance des autres droits protégés par la Convention-cadre ; elle facilite le dialogue interculturel et favorise la cohésion sociale. Du fait des barrières linguistiques, tous ces aspects de la participation peuvent toutefois poser problème aux personnes appartenant aux minorités nationales. Le présent chapitre, consacré aux droits linguistiques et à la participation, aborde par conséquent des considérations qui sont également liées à des problématiques traitées dans d'autres chapitres du Commentaire thématique, telles que l'égalité et la non-discrimination, l'utilisation des langues minoritaires en public et l'enseignement des/dans les langues minoritaires et officielles.

85. Les questions liées à la langue et à la législation linguistique sont souvent névralgiques pour les communautés minoritaires et peuvent provoquer des tensions dans la société. Il convient par conséquent de concilier deux objectifs d'égale importance : la nécessité de garantir et de respecter l'utilisation des langues minoritaires, d'une part, et celle d'assurer la cohésion sociale, d'autre part. On associe souvent ce dernier concept à l'existence d'une langue officielle dominante. Dans plusieurs avis par pays, le Comité consultatif a réaffirmé qu'il était légitime de chercher à promouvoir la langue officielle, car celle-ci est un facteur essentiel pour assurer la cohésion de la société et encourager la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales à la vie publique. La connaissance de la langue officielle facilite l'identification en tant que résident et citoyen actif d'un Etat ; c'est pourquoi elle est indispensable à la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales à la vie publique. Pour autant, comme indiqué plus haut, la maîtrise de la langue officielle et la jouissance de droits linguistiques spécifiques en tant que membre d'une minorité nationale ne s'excluent pas mutuellement. Tous les programmes ou mesures visant à renforcer la langue officielle doivent faire l'objet de consultations publiques en temps utile. Il importe que les représentants des minorités nationales soient activement associés à ce processus afin que les droits linguistiques des minorités soient effectivement protégés.

1. DROITS LINGUISTIQUES ET PARTICIPATION EFFECTIVE À LA VIE CULTURELLE, SOCIALE ET ÉCONOMIQUE

86. Les personnes appartenant aux minorités nationales ont souvent de plus grandes difficultés que les autres à accéder au marché du travail, à l'éducation et à la formation, au logement, aux soins de santé et aux autres services sociaux. Ces difficultés sont souvent dues, entre autres raisons, aux barrières linguistiques, liées à une maîtrise insuffisante de la langue officielle¹¹⁰. La situation peut être encore pire pour les personnes appartenant aux minorités nationales qui, faute d'une éducation de qualité dans leur langue minoritaire, maîtrisent mal cette langue à l'issue de leur scolarité sans pour autant bien connaître la langue officielle. Dans la plupart des cas, un enseignement de qualité et une bonne connaissance de la langue officielle sont un préalable indispensable à la participation effective à la vie culturelle, sociale et économique. Il y a donc lieu de faciliter l'apprentissage de la langue officielle par les personnes appartenant aux minorités nationales dans tous les groupes d'âges, y compris celles qui ont déjà un emploi dans le secteur public ou le secteur privé. Dans les Etats où une nouvelle langue officielle a été instaurée, en particulier, les autorités devraient faire en sorte

¹⁰⁹ Deuxième Commentaire du Comité consultatif sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, voir note 4.

¹¹⁰ Voir par exemple Premier Avis sur la Géorgie.

de rendre attractif son apprentissage pour les personnes appartenant aux minorités nationales, par exemple en offrant des perspectives de carrière aux personnes qui parlent à la fois la langue officielle et une langue minoritaire.

87. Le fait de subordonner l'accès à certains postes ou l'obtention de certains biens et services à des exigences excessives concernant la connaissance de la(des) langue(s) officielle(s) peut toutefois restreindre indûment l'accès des personnes appartenant aux minorités nationales à l'emploi et à la protection sociale¹¹¹. Les Etats parties devraient par conséquent prendre des mesures effectives pour lever toute restriction d'accès au marché du travail qui serait disproportionnée. Pour ce qui est des postes où la maîtrise de la langue officielle est une condition légitime, les exigences linguistiques doivent, dans chaque cas, être proportionnées à l'intérêt public poursuivi et ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. Par ailleurs, il convient de mettre en place des cours de langue et, le cas échéant, un soutien ciblé avant l'entrée en application des exigences linguistiques afin de faciliter l'apprentissage de la langue officielle et de prévenir la discrimination ou la participation insuffisante d'employés ou de candidats appartenant aux minorités nationales¹¹².

88. L'accès aux prestations sociales et à certains services publics ne doit pas être entravé par des exigences linguistiques ou de résidence indues¹¹³. Des informations et des conseils sur les services publics et les institutions de protection sociale devraient être mis à disposition sous une forme aisément accessible, s'il y a lieu dans les langues des minorités nationales¹¹⁴. Dans les régions d'implantation substantielle de personnes appartenant à une minorité nationale, le personnel médical et administratif des services de santé et de soins aux personnes âgées devrait être capable d'assurer les services dans la langue minoritaire et recevoir une formation sur la culture et la langue de la minorité afin d'être en mesure de répondre de manière adéquate aux besoins spécifiques de ses membres. Le Comité consultatif a noté, à cet égard, que les collectivités locales devraient chercher activement à recruter du personnel dûment qualifié, possédant les compétences linguistiques voulues¹¹⁵. En outre, le recrutement de médiateurs ou d'assistants sanitaires appartenant aux minorités nationales (ou tout au moins d'interprètes parlant la langue minoritaire) peut contribuer à améliorer la communication¹¹⁶.

89. De surcroît, les Etats parties devraient encourager le recrutement, la promotion et le maintien dans l'administration et les services publics, au niveau national et local, de personnes appartenant aux minorités nationales et/ou parlant la(les) langue(s) minoritaire(s). Il est essentiel d'assurer une présence effective de personnes appartenant aux minorités nationales et/ou parlant une(des) langue(s) minoritaire(s) au sein de l'administration, y compris dans la police et le système judiciaire, afin que le droit d'utiliser les langues minoritaires dans les rapports avec les autorités puisse être exercé concrètement. De plus, la présence adéquate d'une langue minoritaire dans la vie publique et institutionnelle favorise son développement et contribue à lui conserver un prestige suffisant pour que son apprentissage intéresse des jeunes, qu'ils appartiennent à une minorité nationale ou soient issus de la majorité. Dans cette perspective, la connaissance de la langue minoritaire devrait toujours être considérée comme un avantage et même, dans les régions d'implantation traditionnelle, figurer parmi les compétences exigées dans le cadre des procédures de recrutement pour la fonction publique.

¹¹¹ Voir par exemple Premier Avis sur l'Azerbaïdjan.

¹¹² Voir deuxième Commentaire thématique du Comité consultatif sur la participation effective.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ *Ibid.* Troisième Avis sur le Danemark.

¹¹⁵ Troisième Avis sur l'Estonie ; Troisième Avis sur la Suède.

¹¹⁶ Voir deuxième Commentaire thématique du Comité consultatif sur la participation effective.

2. DROITS LINGUISTIQUES ET PARTICIPATION EFFECTIVE AUX AFFAIRES PUBLIQUES

90. Le Comité consultatif reconnaît que le fédéralisme, la décentralisation et les diverses formes d'autonomie peuvent servir les intérêts des personnes appartenant aux minorités¹¹⁷. Des mécanismes d'autonomie culturelle, par exemple, peuvent avoir pour but de déléguer aux organisations des minorités nationales des compétences importantes dans le domaine de la culture, de la langue ou de l'éducation. Lorsque de tels mécanismes sont en place, il importe que les dispositions constitutionnelles et législatives définissent clairement leur nature et leur portée. Les relations entre les institutions publiques compétentes ainsi que leurs modalités de financement devraient être précisées par la loi¹¹⁸. La répartition des compétences entre différents échelons de gouvernement ne saurait être invoquée pour justifier l'absence de mise en œuvre de politiques visant à mettre en place des conditions propices au développement de la culture et de la langue des personnes appartenant aux minorités nationales ; en effet, le gouvernement central demeure pleinement responsable de la mise en œuvre de ses obligations internationales en la matière, dont celles découlant de la Convention-cadre¹¹⁹.

91. Lorsqu'elles envisagent des réformes tendant à modifier les limites administratives de collectivités territoriales, les autorités devraient consulter les personnes appartenant aux minorités nationales afin d'étudier les incidences éventuelles de ces réformes sur la jouissance de leurs droits linguistiques. En tout état de cause, aucune mesure ne devrait être adoptée dans le but de réduire les proportions relatives de la population dans les territoires où résident des personnes appartenant à des minorités nationales ou de restreindre les droits protégés par la Convention-cadre. Dans un petit nombre de pays, le Comité consultatif s'est penché sur la situation de personnes appartenant à la population majoritaire, mais résidant dans des régions du pays où elles représentent une minorité. En pareil cas, les droits linguistiques de cette « majorité en situation minoritaire » requièrent, de l'avis du Comité consultatif, des garanties analogues à celles accordées aux personnes appartenant aux minorités nationales¹²⁰. Le Comité a par exemple estimé que l'abaissement des seuils relatifs au nombre minimum d'élèves par classe, applicable aux écoles en langue minoritaire, devrait aussi s'appliquer à ces situations, afin qu'il soit possible d'assurer effectivement un enseignement de/dans la « langue minoritaire *de facto* »¹²¹.

92. Les Etats parties devraient veiller à ce que les partis politiques représentant ou incluant des personnes appartenant à des minorités nationales bénéficient de l'égalité des chances dans les campagnes électorales. Cela peut passer par l'affichage de publicités électorales dans des langues minoritaires. Les autorités devraient aussi envisager d'offrir la possibilité d'utiliser des langues minoritaires dans les émissions radiotélévisées de service public consacrées aux campagnes électorales ainsi que sur les bulletins de vote et autres supports électoraux dans les régions d'implantation traditionnelle ou substantielle de personnes appartenant à des minorités nationales. Les exigences linguistiques imposées aux candidats aux élections législatives et locales peuvent poser des problèmes de compatibilité avec l'article 15 de la Convention-cadre, car elles compromettent la participation des personnes appartenant aux minorités nationales aux affaires publiques¹²². Au sein des organes élus locaux, en particulier, la possibilité d'utiliser les langues minoritaires peut permettre à des personnes appartenant à des minorités nationales de participer de manière plus effective aux décisions. Le Comité consultatif a accueilli favorablement les initiatives tendant à autoriser l'utilisation de langues

¹¹⁷ Voir aussi Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, Recommandations de Lund, 1999.

¹¹⁸ Voir le deuxième Commentaire thématique du Comité consultatif sur la participation effective.

¹¹⁹ Troisième Avis sur l'Italie.

¹²⁰ Il conviendrait également d'appliquer une approche similaire dans le cas d'une « minorité dans une minorité ».

¹²¹ Voir Troisième Avis sur la Finlande ; Troisième Avis sur l'Estonie ; Troisième Avis sur la Roumanie.

¹²² Premier Avis sur la Géorgie.

minoritaires en interne dans l'administration publique dans des régions habitées par un nombre substantiel de personnes appartenant à des minorités nationales¹²³.

93. Le droit d'utiliser librement les langues minoritaires, oralement et par écrit, en privé comme en public, ainsi que dans les rapports avec les autorités administratives est aussi un élément important pour favoriser la participation des personnes appartenant aux minorités nationales aux affaires publiques, particulièrement dans les régions d'implantation traditionnelle ou substantielle de personnes appartenant à des minorités nationales. La possibilité d'utiliser les langues minoritaires dans les relations avec les administrations peut souvent contribuer à une communication plus efficace sur les questions concernant directement les minorités nationales, tandis que l'usage exclusif de la(des) langue(s) officielle(s) peut constituer un obstacle de taille à leur consultation et à leur participation effectives. C'est pourquoi il est important de veiller à ce que les communautés minoritaires bénéficient des services d'interprétation ou de traduction nécessaires lorsque, par exemple, des projets de loi les concernant sont à l'examen, de manière à ce qu'elles aient la possibilité effective de faire entendre leurs préoccupations. Il convient en outre de garantir que des mécanismes de consultation des personnes appartenant aux minorités nationales, tels que des conseils consultatifs, étudient comme il convient les contributions des représentants des minorités et les prennent effectivement en compte dans le processus de décision.

¹²³ Troisième Avis sur l'Estonie ; Deuxième Avis sur l'Ukraine.

PARTIE VIII CONCLUSIONS

94. En ratifiant la Convention-cadre, les Etats parties se sont engagés 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 », notamment leur langue. Le présent Commentaire fait le point sur les dispositions de la Convention-cadre en matière linguistique, telles qu'interprétées par le Comité consultatif, afin de donner des orientations à long terme sur les moyens d'améliorer la mise en œuvre des principes définis par cet instrument. Adressé aux autorités, aux décideurs, aux représentants des minorités, aux fonctionnaires, aux organisations non gouvernementales, aux chercheurs et aux autres parties intéressées, il formule des conseils et des recommandations pratiques pour élaborer des législations et des politiques touchant les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités dans une optique de cohésion sociale.

95. Les droits des minorités, tels qu'ils ont été conçus dans la Convention-cadre puis précisés par le processus de suivi, requièrent des politiques linguistiques inclusives. Cela signifie que chacun a le droit d'exprimer ses différences et que ces différences doivent être reconnues. Pour autant, cette reconnaissance ne doit pas conduire à figer les identités. La langue étant étroitement liée à des idéologies et des relations hiérarchiques, la catégorisation des personnes appartenant aux minorités nationales peut aboutir à leur dénier l'égalité de statut dans les relations sociales. La reconnaissance de la différence doit être fondée sur l'égalité pleine et effective de tous les membres de la société, quelles que soient leur identité et leur appartenance linguistique. Pour promouvoir cette égalité, il convient d'adopter des mesures propres à assurer l'égalité d'accès aux ressources et aux droits malgré les différences et le développement des relations sociales par delà les différences.

96. La Convention-cadre protège des droits individuels ; à ce titre, elle est centrée sur le locuteur individuel et sur ses droits et libertés dans le cadre de ses interactions dans des contextes sociaux. Par conséquent, les politiques adoptées en application de la Convention-cadre ne doivent pas perdre de vue que l'appartenance linguistique repose sur la libre identification et qu'elle n'est ni statique ni exclusive. Par ailleurs, si certaines dispositions visent des groupes d'individus, par exemple pour promouvoir leur égalité effective, il faut aussi prévoir des politiques générales, s'adressant à l'ensemble de la société, en faveur de la pleine réalisation des droits linguistiques.

97. A côté des principes généraux relatifs à l'égalité pleine et effective et à la promotion de la tolérance et de relations interethniques mutuellement respectueuses, la Convention-cadre propose un ensemble de dispositions spéciales concernant des secteurs d'importance primordiale tant pour le développement équilibré des droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales que pour l'édification de sociétés plurielles. Ces secteurs sont notamment les médias (publics et privés, traditionnels et électroniques), l'utilisation des langues en privé et en public, l'éducation et la participation effective. Par conséquent, le présent Commentaire examine tout particulièrement ces secteurs.

98. Pour tendre vers l'objectif général consistant à promouvoir la cohésion sociale en garantissant les droits et libertés des personnes appartenant aux minorités nationales, il convient de rechercher des solutions adaptées à la situation de chaque minorité nationale dans le contexte spécifique de l'Etat partie. Dans la mesure où ce contexte évolue constamment, les mesures définies par les Etats parties pour répondre à certaines situations ne sont pas nécessairement un gage définitif du respect des normes de la Convention-cadre. C'est pourquoi les politiques, le cadre législatif et les mécanismes de mise en œuvre ou d'application touchant directement ou indirectement les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités doivent être suivis, évalués et réorientés en permanence, en étroite concertation avec les groupes concernés. De son côté, le Comité consultatif réévaluera, lors

des cycles de suivi ultérieurs, les mesures prises par les Etats au sujet des droits linguistiques et ajustera ses observations. Comme indiqué en introduction, le présent Commentaire ne doit pas être conçu comme un document figé, mais comme un instrument vivant dont l'interprétation est appelée à évoluer au fur et à mesure du suivi de la Convention-cadre.