

37^e SESSION

Rapport
CG37(2019)17final
31 octobre 2019

L'usage des langues par les pouvoirs locaux et régionaux

Commission de la gouvernance

Rapporteur¹: Andrew DAWSON, Royaume-Uni (R, CRE)

Résolution 453 (2019)	2
Recommandation 441 (2019)	4
Exposé des motifs	6

Résumé

L'une des particularités de la diversité croissante des villes et régions d'Europe est la progression de la mixité linguistique. Dans ce contexte, les collectivités locales et régionales d'Europe sont de plus en plus confrontées à des questions linguistiques, non seulement dans la conduite de leurs affaires, mais également dans la prestation de services publics.

De nombreux Etats membres comptent d'importantes minorités linguistiques. Les questions relatives aux langues ont fait l'objet de plusieurs plaintes reçues récemment par le Congrès au sujet de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale.

Ce rapport examine l'utilisation des langues par les collectivités locales et régionales que ce soit en matière d'accès aux services publics, ou de fonctionnement des organes de la démocratie locale. Il s'appuie sur l'expérience de l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires afin d'examiner comment les collectivités locales et régionales peuvent relever les défis de la diversité linguistique au bénéfice de toutes les parties concernées.

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès
SOC : Groupe socialiste
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

RÉSOLUTION 453 (2019)²

1. La diversité linguistique est l'une des dimensions de la diversité croissante des villes et régions d'Europe. Elle a pour effet que les collectivités locales et régionales d'Europe se trouvent de plus en plus souvent confrontées à des problèmes linguistiques dans la conduite de leurs affaires et l'offre des services publics.

2. Le Congrès lui-même, en tant qu'organe chargé d'évaluer l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale, est régulièrement saisi de questions linguistiques. De plus en plus de collectivités locales revendiquent le droit d'adopter et d'appliquer leurs propres décisions et politiques en la matière, en fonction de leurs besoins, et se trouvent de ce fait en désaccord avec les autorités de niveau supérieur.

3. Cette situation a incité le Congrès à s'intéresser de plus près à la manière dont les pouvoirs locaux et régionaux peuvent et devraient aborder les questions linguistiques soulevées par leurs citoyens. Le principal texte de référence du Congrès sur ce sujet est la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, dont le vingtième anniversaire de l'entrée en vigueur a été célébré en 2018, et qui a son propre mécanisme de suivi, le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

4. L'article 10 de cette Charte énonce des conseils utiles pour l'usage des langues régionales ou minoritaires par les autorités locales et régionales dans la vie publique, qui méritent l'attention de tous les pouvoirs locaux et régionaux, que leurs autorités nationales soient ou non Parties à la Charte.

5. Cependant, alors que l'application de la Charte est limitée aux langues présentes sur un territoire depuis plus de cent ans, les collectivités locales et régionales doivent fournir des services en fonction du profil démographique actuel de leurs citoyens. La langue est avant tout un outil de communication et les collectivités locales et régionales devraient être libres d'utiliser des langues non officielles dans le cadre de leur travail, si cela leur permet de mieux communiquer avec un groupe ciblé.

6. Sachant que chaque ville a son propre profil démographique, afin d'être en mesure de fournir les services les plus efficaces possible, chacune d'elles devrait procéder à une évaluation détaillée des besoins linguistiques de ses citoyens et des autres personnes qui utilisent ses services publics.

7. Le Congrès considère que la diversité linguistique est un atout pour les villes et régions d'Europe, qu'il convient de promouvoir et de renforcer dans l'intérêt de tous, ce qui contribuera à une plus grande cohésion sociale et à l'entente mutuelle entre les locuteurs d'une langue minoritaire et les locuteurs de la/des langue(s) officielle(s).

8. Le Congrès, par conséquent,

a. ayant à l'esprit :

i. les rapports et recommandations adoptés dans le cadre de ses activités de suivi de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale ;

ii. la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148) ;

iii. la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157) ;

iv. la Recommandation 286 (2010) et la Résolution 301 (2010) du Congrès sur les langues minoritaires : un atout pour le développement régional ;

v. la Recommandation 410 (2017) et la Résolution 424 (2017) du Congrès sur les langues régionales ou minoritaires en Europe aujourd'hui ;

² Discussion et adoption par le Congrès le 31 octobre 2019, 3e séance (voir le document [CG37\(2019\)17](#), exposé des motifs), rapporteur : Andrew DAWSON, Royaume-Uni (R, CRE)

- b. considérant que les pouvoirs locaux et régionaux ont un rôle de premier plan dans l'offres des services publics et les interactions avec les citoyens et les résidents de leurs territoires ;
- c. invite les pouvoirs locaux et régionaux des États membres du Conseil de l'Europe à :
- i. procéder à une évaluation détaillée des besoins linguistiques de ses citoyens et des autres personnes qui utilisent ses services publics ;
 - ii. fournir des services à toutes les minorités linguistiques en vue de garantir un accès adéquat aux services publics et aux organes démocratiques, dans la mesure du possible ;
 - iii. s'inspirer de l'article 10 de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires dans la conduite de leurs affaires et l'offre de services publics et appliquer ces dispositions à toutes les minorités linguistiques de leur territoire, dans la mesure où cela est raisonnablement possible ;
 - iv. dans la mesure du possible, affecter des ressources financières spécifiques à l'offre des services publics dans d'autres langues que la ou les langues officielle ;
 - v. proposer une formation linguistique et recruter des fonctionnaires ayant des compétences dans les langues pertinentes ;
 - vi. fournir des informations sur les droits politiques et les élections dans les langues pertinentes ;
 - vii. fournir des informations sur les services publics, tels que la santé, l'éducation, l'emploi ou l'assurance-chômage, dans les langues pertinentes ;
 - viii. fournir des informations sur la fiscalité dans les langues pertinentes ;
 - ix. fournir des informations sur les sanctions (comme les amendes liées aux transports locaux) dans les langues pertinentes ;
 - x. fournir des services d'interprétation afin de faciliter la participation des locuteurs de langues minoritaires aux réunions des conseils locaux et régionaux ;
 - xi. rédiger les signaux d'avertissement et de sécurité dans les langues pertinentes.

RECOMMANDATION 441 (2019)³

1. L'usage des langues par les pouvoirs locaux et régionaux, et ce que ceux-ci perçoivent comme des restrictions injustifiées de cet usage de la part des autorités centrales, apparaissent dans plusieurs plaintes reçues par le Congrès dans le cadre de son suivi de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale.

2. Compte tenu de l'importance de la langue et de la culture, de la communication et de l'identité, la diversité croissante des sociétés européennes liée à l'essor de la mobilité, des migrations et de la liberté de mouvement constitue un défi croissant pour les pouvoirs locaux et régionaux dans la conduite de leurs affaires.

3. Depuis plus de vingt ans, le Congrès s'emploie à promouvoir et préserver les langues régionales ou minoritaires et à améliorer la compréhension mutuelle, sur la base des principes de la participation démocratique, de la diversité culturelle et de la cohésion sociale. Dans ses priorités pour 2017-2020, il réaffirme son engagement à mener cette tâche.

4. Attentif au principe, énoncé dans l'Article 4-2 de la Charte européenne de l'autonomie locale, selon lequel les collectivités locales doivent avoir le droit d'exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence, le Congrès considère que les collectivités territoriales doivent être libres de décider des langues qu'elles utilisent dans la conduite de leurs affaires et la prestation des services publics, et que la langue ne doit pas servir d'obstacle ni être employée comme une arme, mais plutôt servir d'outil pour la communication.

5. Le Congrès considère que la diversité linguistique est un atout pour les villes et régions d'Europe, qu'il convient de promouvoir et de renforcer dans l'intérêt de tous, ce qui contribuera à une plus grande cohésion sociale et à l'entente mutuelle entre les locuteurs d'une langue minoritaire et les locuteurs de la/des langue(s) officielle(s).

6. L'article 10 de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148) énonce des conseils utiles pour l'usage des langues régionales ou minoritaires par les autorités locales et régionales dans la vie publique, qui méritent l'attention de tous les pouvoirs locaux et régionaux, que leurs autorités nationales soient ou non Parties à la Charte.

7. Le Congrès, par conséquent,

a. ayant à l'esprit :

i. les rapports et recommandations adoptés dans le cadre de ses activités de suivi de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale ;

ii. la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148) ;

iii. la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157) ;

iv. la Recommandation 286 (2010) et la Résolution 301 (2010) du Congrès sur les langues minoritaires : un atout pour le développement régional ;

v. la Recommandation 410 (2017) et la Résolution 424 (2017) du Congrès sur les langues régionales ou minoritaires en Europe aujourd'hui ;

b. appelle les États membres du Conseil de l'Europe, s'ils ne l'ont pas déjà fait, à ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ;

³ Voir note de bas de page n°2

c. appelle les États membres du Conseil de l'Europe à encourager et aider les collectivités locales et régionales à :

- i. procéder à une évaluation détaillée des besoins linguistiques de ses citoyens et des autres personnes qui utilisent ses services publics ;
- ii. fournir des services à toutes les minorités linguistiques en vue de garantir un accès adéquat aux services publics et aux organes démocratiques, dans la mesure du possible ;
- iii. s'inspirer de l'article 10 de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires dans la conduite de leurs affaires et l'offre de services publics et appliquer ces dispositions à toutes les minorités linguistiques de leur territoire, dans la mesure où cela est raisonnablement possible ;
- iv. chaque fois que possible, affecter des ressources financières spécifiques à l'offre des services publics dans d'autres langues que la ou les langues officielles ;
- v. proposer une formation linguistique et recruter des fonctionnaires ayant des compétences dans les langues minoritaires ;
- vi. fournir des informations sur les droits politiques et les élections dans les langues minoritaires ;
- vii. fournir des informations sur les services publics, tels que la santé, l'éducation, l'emploi ou l'assurance-chômage, dans les langues minoritaires ;
- viii. fournir des informations sur la fiscalité dans les langues minoritaires ;
- ix. fournir des informations sur les sanctions (comme les amendes liées aux transports locaux) dans les langues minoritaires ;
- x. fournir des services d'interprétation afin de faciliter la participation des locuteurs de langues minoritaires aux réunions des conseils locaux et régionaux ;
- xi. rédiger les signaux d'avertissement et de sécurité dans les langues minoritaires ;

d. appelle les États membres du Conseil de l'Europe à encourager les États Parties aux deux traités susmentionnés à :

- i. évaluer l'écart entre leurs obligations au titre de ces traités et leur application concrète ;
- ii. ne pas fixer de seuils numériques élevés et veiller à la clarté et la cohérence des critères ;
- iii. encourager l'usage des toponymes dans les langues minoritaires.

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. Comme son intitulé l'indique, le présent rapport porte sur l'usage des langues par les pouvoirs locaux et régionaux. Les vingt dernières années ont vu une augmentation massive du nombre des langues parlées dans les rues des villes d'Europe. Citons, parmi les multiples raisons qui expliquent cette évolution, la mobilité croissante, la liberté de circulation dans l'espace Schengen, l'essor des transports aériens à bas coût et du tourisme international et, dernièrement, l'afflux croissant de migrants, de réfugiés et de demandeurs d'asile.

2. Si certains responsables politiques et citoyens voient dans cette prolifération des langues parlées dans nos villes un phénomène indésirable, problématique, et même effrayant, le Congrès, pour sa part, a appelé le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à reconnaître que les langues minoritaires sont un atout économique et culturel important et que « les langues des groupes de migrants sont un atout important pour tisser des liens culturels et économiques avec les pays d'origine »⁴.

3. Pour les pouvoirs locaux et régionaux, ces mutations démographiques rapides posent cependant un certain nombre de difficultés pratiques et engendrent de nouvelles exigences de la part de leurs citoyens, portant par exemple sur l'usage des langues en plus de la ou des langues officielles du pays en question.

4. L'une de ces difficultés concerne l'organisation des élections locales et régionales. Afin d'exercer leurs droits démocratiques, les électeurs doivent savoir pour qui ils votent. Aux termes des normes internationales relatives aux élections que le Congrès applique dans ses missions d'observation électorale, « les informations sur les listes et les candidats doivent être accessibles dans les langues des minorités, du moins lorsqu'elles représentent un certain pourcentage de la population »⁵.

5. S'agissant des informations sur la sécurité publique et les réponses aux situations d'urgence, y compris lors des manifestations sportives internationales, les langues employées pour communiquer avec les groupes cibles doivent être celles que ces groupes comprendront. Dans ces situations, les considérations d'ordre pratique doivent toujours l'emporter sur les vues politiques ou les interrogations concernant le caractère officiel ou non des langues concernées.

6. Les informations de santé publique sont un autre exemple. Pour les travailleurs de santé, la nécessité de communiquer avec les usagers revêt souvent un caractère d'urgence et peut être une question de vie ou de mort. En cas d'urgence, le principe qui prévaut est de communiquer par tous les moyens possibles, sans considération de la langue officielle du pays.

7. Le présent rapport ne porte pas sur l'identité ni sur le patrimoine culturel. Le Conseil de l'Europe a fait œuvre de pionnier en matière de promotion des langues, d'enseignement des langues et de protection des langues régionales ou minoritaires. Le Congrès peut s'enorgueillir d'avoir joué un rôle central dans la conception de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (ci-après la « CELRM »), un traité qu'il continue de promouvoir activement. Il a d'ailleurs pleinement participé à la célébration du 20^e anniversaire de la Charte en 2018.

8. Les questions liées à la reconnaissance des langues régionales ou minoritaires sont complexes. La CELRM pose pour principe général de limiter la protection aux langues présentes de manière traditionnelle et continue sur un territoire donné depuis au moins une centaine d'années. Cela étant, les collectivités locales et régionales sont confrontées à des problèmes urgents qui ne permettent pas d'attendre un siècle..

9. Pour les fonctionnaires, la langue n'est qu'un des nombreux outils utilisés dans l'exercice de leurs fonctions. L'objet de ce rapport est d'examiner comment les langues peuvent être utilisées au mieux par les autorités locales et les fonctionnaires locaux afin d'accroître l'impact de leur travail.

10. Le présent rapport est en partie une réponse à plusieurs plaintes d'ordre linguistique que le Congrès a reçues, et qui sont brièvement décrites ci-après (paragraphe 20-22). La Commission de la gouvernance a commencé la préparation de ce rapport en organisant une conférence du même nom à Covasna,

4 Recommandation 286 (2010) du Congrès : Les langues minoritaires : un atout pour le développement régional.

https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807194ad

5 Utiliser les normes internationales en matière d'élections : Guide du Conseil de l'Europe à l'usage des organisations de la société civile, 2016. <https://rm.coe.int/16806c791a>

Roumanie, le 31 mai 2018⁶. Les contributions faites à cette conférence peuvent mettre en lumière les questions soulevées ici.

11. C'est ici que l'aspect économique entre en jeu. Les ressources sont toujours limitées. Quelle que soit notre volonté de communiquer avec tous nos concitoyens dans les langues de leur choix, des considérations pragmatiques ne peuvent être occultées. Par exemple, l'utilisateur comprend-il la langue officielle ? Afin de préparer le présent rapport, le Congrès a organisé une mission d'enquête en Laponie, en Finlande. Nous avons appris que, compte tenu du faible nombre de personnels de santé parlant le sâme, la plupart des samophones préfèrent être pris en charge par des médecins et infirmiers non samophones plutôt que de devoir attendre pour voir un samophone. Pour les usagers, il s'agit aussi d'une question de priorités.

12. Du fait que les services linguistiques requièrent de disposer de personnels compétents et de ressources, nous devons faire preuve de pragmatisme. Pour autant, il est souhaitable d'en faire davantage pour former et recruter des personnels ayant les compétences linguistiques requises.

13. Nous devons clairement avoir pour objectif, aux fins de l'inclusion, que les nouveaux-venus acquièrent un plus haut niveau de maîtrise de la/des langue(s) officielle(s) de leur pays d'accueil. C'est en effet du moyen le plus efficace d'améliorer l'intégration et l'inclusion sociale.

14. Comme nous ne le savons que trop bien au Congrès, l'acquisition d'une langue et l'interprétation ont un coût. Il est impossible de proposer l'ensemble des services dans chacune des langues parlées au sein de nos collectivités.

15. Chaque situation spécifique doit être abordée en prenant dûment en considération les besoins locaux. Les besoins en matière linguistique varient considérablement d'une ville à une autre. Il n'existe pas en la matière de solution universelle. C'est pourquoi il faut commencer par collecter des données sur les besoins linguistiques des collectivités. Chaque ville doit procéder à sa propre évaluation détaillée des besoins linguistiques de ses habitants ainsi que d'autres catégories de personnes, comme les touristes, que la collectivité locale doit prendre en charge.

16. Des problèmes de frontières peuvent aussi se poser à ce sujet, comme nous avons pu le découvrir en Laponie. Bon nombre des frontières européennes sont très récentes et ne coïncident pas avec les aires linguistiques. Pour prendre l'exemple du sâme, les services proposés dans cette langue pourraient être améliorés en développant et facilitant la coopération transfrontalière entre les pays ayant des communautés sâmes importantes.

17. Les questions particulières concernant la toponymie sont également importantes dans ce contexte. Nous pensons que, le cas échéant, nous devrions encourager l'emploi des toponymes en langue régionale ou minoritaire, plutôt que dans la langue officielle, et éviter l'usage pointilleux des deux versions lorsqu'elles sont quasiment identiques. Par exemple, les panneaux indicateurs de la ville galloise de Conway portaient précédemment la mention « CONWAY / CONWY », mais un accord de bon sens a été trouvé de sorte qu'ils ne comportent désormais que la forme « CONWY » convenant à la fois pour l'anglais et le gallois. Au contraire, dans la ville de Mold, dont le nom gallois est Yr Wyddgrug, les deux langues doivent incontestablement figurer sur la signalisation.

18. Les principales propositions formulées dans la recommandation et la résolution s'inspirent des travaux du Comité d'experts de la CELRM et en particulier de son expérience concernant l'article 10 de ce traité, qui porte spécifiquement sur l'emploi des langues par les organes publics.

19. L'expert qui a travaillé avec nous à l'élaboration du présent rapport a réalisé une étude détaillée de la protection des langues régionales ou minoritaires au moyen des instruments et organes du Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales, qui figure à l'Annexe A.

20. Cependant, le présent rapport n'a pas pour vocation première de traiter de la CELRM pour les États qui l'ont ratifiée. Nous pensons que les dispositions de l'article 10 de cette Charte peuvent inspirer toutes

6. Les documents de la Conférence sont disponibles ici: <https://www.coe.int/en/web/congress/conference-on-the-use-of-languages-by-local-and-regional-authorities-31st-may-2018-covasna-county-romania>.

les collectivités locales et régionales de nos États membres, que leurs gouvernements aient ou non l'intention de ratifier la charte.

21. Le Congrès a reçu plusieurs plaintes relatives aux langues dans le cadre de ses travaux. Si l'objet ici n'est pas de réexaminer ces cas spécifiques, ils méritent cependant d'être mentionnés. Déjà en 2007, dans sa Recommandation 229 sur la démocratie locale en Turquie, le Congrès avait recommandé que les conseils municipaux soient autorisés à décider des langues à utiliser dans la prestation des services publics. En ce qui concerne un cas plus récent, la réponse du Congrès à une pétition de 2017 émanant d'un certain nombre d'organisations non gouvernementales roumaines⁷, avait pour but non seulement de prendre cette pétition en considération lors de sa prochaine visite de suivi en Roumanie, mais également de préparer le présent rapport.

22. Une autre plainte, ayant donné lieu à la Recommandation de 2017 du Congrès sur les communes belges « à facilités »⁸, soulève la question de la liberté des élus locaux d'employer leur langue maternelle lors des réunions du conseil municipal. C'est une des questions couvertes par l'article 10 de la CELRM. Ainsi, bien que la Belgique ne soit pas partie dans ce traité, elle pourrait cependant s'inspirer de l'expérience d'autres pays concernant l'application de l'article 10.

23. Par ailleurs, le rapport, préparé parallèlement aux travaux du Congrès concernant l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale, attire l'attention sur l'article 7.1 de cette Charte, qui porte sur le droit des élus locaux au libre exercice de leurs fonctions. Lu conjointement avec l'article 4.2 de la Charte qui dispose que les collectivités locales doivent avoir toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence, l'article 7.1 est extrêmement pertinent pour le thème du présent rapport, dans lequel j'appelle à ce que le bon sens l'emporte sur des considérations politiques dans la conduite de nos collectivités locales et régionales et l'offre des services publics. La langue est avant tout affaire de communication. Cessons d'en faire une arme politique. Les collectivités locales et régionales doivent disposer d'une liberté maximale pour assurer les services publics de la manière qui leur paraît la plus appropriée.

7 Pétition pour examen de la violation de l'article 10 de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par le préfet du comté de Covasna, CG/BUR13(2017)29

8 Recommandation 409 (2017) – Le fonctionnement des organes de la démocratie locale dans un contexte de diversité linguistique dans les communes 'à facilités' de la région flamande entourant Bruxelles.

<https://rm.coe.int/recommendation-409-2017-chamber-of-local-authorities-monitoring-commit/168075ff5c>

ANNEXE A :**Vue d'ensemble sur la protection des langues régionales et minoritaires en Europe****1. Introduction⁹**

1. Afin de marquer le 20^e anniversaire de l'entrée en vigueur de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148) (ci-après la « CELRM ») le 1^{er} mars 1998, et dans le cadre de ses priorités pour 2017-2020, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux réaffirme « son engagement à promouvoir les langues régionales ou minoritaires ».

2. La plupart des États membres du Conseil de l'Europe comptent d'importantes minorités linguistiques. La croissance rapide des communautés de migrants transforme aussi la démographie des villes européennes et la manière dont les langues sont utilisées par leurs populations. La diversité linguistique croissante pose un certain nombre de problèmes concernant la démocratie locale et régionale, comme l'illustrent les questions linguistiques soulevées dans plusieurs réclamations récentes adressées au Congrès en lien avec l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale.

3. Les barrières linguistiques peuvent empêcher les citoyens d'exercer leur droit à une participation réelle et effective aux affaires publiques, par exemple aux réunions des conseils locaux ou régionaux. Elles peuvent aussi entraver le recours des citoyens aux services publics, notamment sociaux, ce qui va à l'encontre du principe de l'égalité d'accès aux services publics.

4. Le présent rapport s'inspire notamment des échanges tenus durant la conférence du Congrès sur « l'usage des langues par les pouvoirs locaux et régionaux », qui a eu lieu à Bálványos dans la commune de Turia, en Roumanie, le 31 mai 2018. Il traite des règles et des lignes directrices relatives à l'usage des langues par les autorités locales et régionales concernant le fonctionnement des organes de démocratie locale et régionale, la communication avec les citoyens et l'accès aux services publics. L'objectif général est d'étudier la manière dont les pouvoirs locaux et régionaux peuvent répondre au défi d'une plus grande diversité linguistique, dans l'intérêt de tous les citoyens.

5. On trouvera tout d'abord un tour d'horizon de la protection des langues régionales et minoritaires assurée par les différents instruments et organes du Conseil de l'Europe. Les règles et politiques pertinentes élaborées par l'ONU et l'UE seront également évoquées.

6. Une attention particulière sera accordée aux obligations visées à l'article 10 de la CELRM concernant l'usage des langues régionales ou minoritaires par les autorités administratives et par les services publics. Cette disposition constitue la principale source d'inspiration des conseils formulés par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux. Ceci est dû au fait que le prédécesseur du Congrès, la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, a joué un rôle important dans l'élaboration de la CELRM, saisissant l'importance essentielle de l'engagement des pouvoirs locaux et régionaux pour parvenir à une protection effective des langues régionales et minoritaires (voir le paragraphe 5 du rapport explicatif de la CELRM).

7. L'accent sera mis ensuite sur les bonnes pratiques des autorités conformes aux dispositions de l'article 10 de la CELRM, ainsi que sur des pratiques allant au-delà des règles énoncées dans la CELRM.

⁹ Exposé des motifs préparé avec l'aide de M. Gerard-René de Groot, professeur émérite de droit international privé et de droit comparé, à l'université de Maastricht, et professeur de droit privé, à l'université d'Aruba ; membre du Comité d'experts de la CELRM du Conseil de l'Europe.

2. La protection des langues régionales et minoritaires assurée par les instruments et organes du Conseil de l'Europe

a. La Charte européenne de l'autonomie locale (Congrès des pouvoirs locaux et régionaux)

8. La Charte européenne de l'autonomie locale a été ouverte à la signature le 15 octobre 1985 et a été ratifiée par les 47 États membres du Conseil de l'Europe. Dès la fin des années 1980, la Conférence permanente a reconnu l'importance de la communication, par les autorités locales et régionales, dans d'autres langues que la ou les langues officielles. Le Congrès considère son implication dans ce domaine comme la conséquence de l'un des principes sous-jacents de la Charte européenne de l'autonomie locale qui est d'assurer la capacité des élus locaux et régionaux à participer aux activités et aux décisions des organes publics locaux (déroulement ordinaire des activités, réunions et décisions des organes locaux), et d'exercer une véritable fonction de représentation en communiquant avec les citoyens, même dans un contexte de diversité linguistique (voir paragraphe 5 du préambule et article 7 de la Charte). Cela suppose que les autorités aient la volonté de permettre, dans la mesure du possible, l'utilisation d'autres langues que la ou les langues nationales officielles pour communiquer avec les citoyens afin d'assurer une participation effective.

9. Lors de la conférence de Bálványos, il a été souligné qu'il convient de permettre l'usage d'autres langues afin d'accroître la participation effective des citoyens au processus de décision politique. La possibilité pour les citoyens de comprendre les politiques qui les concernent et de participer activement à la vie sociale locale ou régionale contribue à une société pluraliste et ouverte. Par ailleurs, la possibilité pour les minorités linguistiques de communiquer dans leur langue avec les administrations locales et régionales leur facilite aussi grandement, par exemple, les demandes de documents officiels.

10. Afin de garantir un accès égal et effectif aux services publics, il est essentiel de fournir des informations et des conseils dans les langues minoritaires, régionales et étrangères comprises par les citoyens (si nécessaire par le biais de la traduction ou de l'interprétation par exemple). Ce point est essentiel pour l'accès de tous les citoyens à l'ensemble des services publics et il revêt une importance particulière pour l'accès aux soins de santé publique, aux services sociaux, aux prestations de chômage, aux services publics de logement et à l'éducation publique.

11. La conférence de Bálványos a également été l'occasion d'examiner la politique des autorités concernant les toponymes en langues minoritaires présents dans le paysage linguistique. Les politiques de désignation des lieux et des bâtiments (signalisation routière, plaques indiquant le nom des rues et des bâtiments publics) peuvent avoir une énorme importance pour l'identité culturelle des locuteurs de langues régionales et minoritaires. Toutefois, les politiques sur l'utilisation de noms de lieux en langues minoritaires sur des panneaux de signalisation officiels peuvent être controversées et provoquer de vives réactions qui peuvent entraîner des débats houleux au sein des conseils locaux ou régionaux.

b. La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires

12. La CELRM a été ouverte à la signature le 5 novembre 1992. 25 États membres l'ont ratifiée¹⁰. La CELRM vise à protéger et promouvoir les langues régionales et minoritaires historiques en Europe.

13. Le préambule de la CELRM affirme qu'il est souhaitable de maintenir et développer les langues régionales et minoritaires en tant que manifestations de la richesse culturelle. Il souligne que le droit de pratiquer une langue régionale ou minoritaire est imprescriptible, ajoutant que les dispositions contenues dans la Charte se fondent sur les principes de la démocratie et de la diversité culturelle. Cela étant, le préambule attire aussi l'attention sur le fait que la protection des langues régionales et minoritaires ne doit pas se faire au détriment des langues officielles et de la nécessité de les apprendre.

10 Voir annexe B

14. Il est à noter que les rédacteurs de la Charte se sont abstenus de parler de droits de l'homme. Cependant, la Charte énonce des droits individuels ayant une dimension collective évidente (du groupe des locuteurs de la langue régionale ou minoritaire).

15. La CELRM a pour objectif général de protéger et promouvoir les langues régionales et minoritaires *historiques* de l'Europe. La Charte ne s'applique qu'aux langues pratiquées de manière traditionnelle (c'est-à-dire depuis plus de 100 ans sans interruption) par les ressortissants de l'État partie, ce qui exclut les langues utilisées par les immigrants plus récents, même si ces immigrants ou leurs descendants ont acquis la nationalité de l'État de résidence) (article 1(a)(i) de la CELRM). De plus, les dialectes de la (des) langue(s) officielle(s) de l'État sont également exclus (article 1(a)(ii) de la CELRM).

16. Cela étant, la distinction entre les langues et les dialectes n'est pas clairement établie. De même, il n'est pas aisé de préciser « ce qui constitue une variante de la langue nationale officielle ». La réponse à ces deux questions peut souvent être considérée comme une prise de position politique. Pour autant, si un État a accordé une protection à une langue au titre de la Charte, cette réponse est irréversible !

17. La CELRM prévoit la possibilité de deux niveaux de protection : de base et renforcée. La protection de base doit être octroyée à toutes les langues régionales et minoritaires traditionnellement pratiquées sur le territoire de l'État (article 2(1) de la CELRM). La protection de base accordée à ces langues est décrite dans la Partie II de la Charte, qui se compose de l'article 7. Un État peut décider d'accorder une protection renforcée, laquelle est régie par les articles 8 à 13 (article 2(2) de la CELRM).

18. Le plus souvent, les États contractants mentionnent les langues couvertes par la CELRM dans l'instrument de ratification. Comme on l'a vu, la décision d'un État de protéger une langue en tant que langue minoritaire, et donc de la reconnaître en tant que langue parlée traditionnellement sur son territoire, est irréversible. Après la ratification, il n'est pas permis de déclasser une langue protégée au rang d'un dialecte. De même, il n'est pas possible de déclasser une langue protégée au titre de la Partie III au rang d'une langue visée par la Partie II.

19. La mention d'une langue donnée en tant que langue régionale ou minoritaire protégée est absolument nécessaire pour qu'elle bénéficie de la protection au titre de la Partie III. Cependant, la protection au titre de la Partie II peut être accordée à toute langue régionale ou minoritaire pratiquée sur le territoire d'un État membre, même si cette langue n'est pas citée dans l'instrument de ratification. Le principe d'irréversibilité a pour conséquence qu'une langue mentionnée dans l'instrument de ratification ne peut plus faire l'objet d'un débat visant à déterminer s'il s'agit ou non d'une variante de la langue nationale officielle. Si les autorités d'un État partie ouvrent une discussion sur le statut linguistique d'une langue régionale ou minoritaire protégée expressément et soutiennent par conséquent que la langue en question est une variante dialectale de la langue nationale, cela constitue une violation des obligations acceptées par l'État en ratifiant la CELRM.

20. D'un autre côté, on peut cependant considérer qu'une langue régionale ou minoritaire donnée est pratiquée sur le territoire d'un État membre, bien que n'ayant pas encore été reconnue comme bénéficiant de la protection au titre de la Partie II. Cette situation trouve une bonne illustration dans le débat sur l'octroi éventuel d'une protection au titre de la Charte à l'arabe darija, en tant que langue régionale ou minoritaire parlée à Ceuta, en Espagne. Pour qu'une langue puisse être qualifiée de langue minoritaire, il faut cependant que sa présence traditionnelle ininterrompue soit démontrée.

21. Il convient également de prendre dûment en compte la portée territoriale de la ratification telle qu'indiquée dans l'instrument de ratification. Le Royaume-Uni, par exemple, n'a pas inclus les îles Anglo-Normandes dans son instrument de ratification, tandis qu'il y a inclus l'Irlande du Nord et l'île de Man. Les Pays-Bas ont ratifié la Charte en 1996 pour le « Royaume en Europe », lequel n'inclut pas Aruba ni les Antilles néerlandaises. En 2010, cependant, les Antilles néerlandaises ont été dissoutes et les îles de « Bonaire, Saba et Saint-Eustache » se sont vues accorder officiellement le statut de parties du « Royaume en Europe ». La question des conséquences éventuelles de ce statut, du point de vue du droit international, pour le champ d'application de la Charte peut donc être posée – et doit recevoir une réponse.

Protection de base

22. La Partie II (article 7) exige d'accorder une protection de base à toutes les langues régionales ou minoritaires historiques présentes sur le territoire d'un État contractant. Cette protection de base inclut :

- La reconnaissance des langues régionales ou minoritaires en tant qu'expression de la richesse culturelle. La mention d'une langue régionale ou minoritaire donnée dans l'instrument de ratification de la CELRM confirme cette reconnaissance, sauf indication expresse du contraire.
- Le respect de l'aire géographique de chaque langue régionale ou minoritaire. Cela implique que les États membres doivent être attentifs aux modifications des zones territoriales. Les nouvelles divisions administratives ne doivent pas faire obstacle à la promotion d'une langue régionale ou minoritaire.
- Une action résolue de promotion des langues régionales ou minoritaires.
- La facilitation et/ou l'encouragement de l'usage oral et écrit des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique et dans la vie privée.
- Le maintien de relations entre les groupes pratiquant des langues régionales ou minoritaires identiques ou proches.
- La mise à disposition de formes et de moyens adéquats d'enseignement et d'étude des langues régionales ou minoritaires à tous les stades appropriés (enseignement préscolaire, primaire, secondaire, professionnel et supérieur).
- La mise à disposition de moyens permettant aux adultes non-locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire habitant l'aire où cette langue est pratiquée de l'apprendre s'ils le souhaitent.
- Les études et la recherche sur les langues régionales ou minoritaires dans les universités ou les établissements équivalents.
- La promotion d'échanges transnationaux appropriés avec les locuteurs étrangers de langues identiques ou proches.
- L'élimination de toute forme de distinction, exclusion, restriction ou préférence injustifiées portant sur la pratique d'une langue régionale ou minoritaire et ayant pour but de décourager ou de mettre en danger le maintien ou le développement de celle-ci.
- La promotion, par l'État, de la compréhension mutuelle entre tous les groupes linguistiques du pays.
- La prise en considération des besoins et des vœux exprimés par les locuteurs, notamment en créant des organes (incluant des locuteurs) chargés de conseiller les autorités.

23. Ces obligations (appelées *engagements*) énoncées dans la Partie II portent principalement sur les langues minoritaires *régionales*, mais doivent aussi s'appliquer autant que possible, *mutatis mutandis*, aux langues minoritaires *dépourvues de territoire* (article 7(5) de la CELRM). Pour de nombreux États contractants, le yiddish et/ou les langues roms/sintés sont reconnus comme de telles langues minoritaires dépourvues de territoire.

Protection renforcée

24. La protection renforcée d'une langue régionale ou minoritaire est couverte par la Partie III de la Charte. Ce niveau de protection requiert une déclaration expresse de l'État contractant concerné, indiquant de manière détaillée le type de protections accordées à chaque langue. L'État doit faire un choix dans une sorte de menu composé des articles 8 à 14 de la CELRM.

25. Si un État décide d'accorder une protection renforcée à une langue régionale ou minoritaire donnée, cette langue doit bénéficier au minimum de la protection prévue dans 35 *engagements* (article 2(2) de la CELRM), dont trois au moins doivent être choisis dans chacun des articles 8 et 12, et un au moins dans chacun des articles 9, 10, 11 et 13.

26. Les principaux domaines de protection du « menu » de la Partie III sont : l'éducation (article 8), la justice (article 9), les autorités administratives et services publics (article 10), les médias (article 11), les activités et équipements culturels (article 12), la vie économique et sociale (article 13) et les échanges transfrontaliers (article 14).

27. Comme on l'a vu, les États doivent sélectionner au moins 35 engagements pour chacune des langues protégées en vertu de la Partie III en plus de la protection de base de la Partie II (article 7). Si un État décide d'accorder à plusieurs langues régionales ou minoritaires la protection au titre de la Partie III, les engagements choisis peuvent être différents selon la langue, de préférence en respectant les vœux des locuteurs.

28. De nombreuses dispositions de la Partie III contiennent plusieurs options, plus ou moins contraignantes (échelle progressive), dont une doit être choisie « selon la situation de chaque langue ». Si un État a choisi une obligation forte et une autre plus légère dans la même catégorie, le Conseil de l'Europe n'évalue que la plus forte des deux, qui inclut aussi l'autre.

29. L'article 10, relatif à l'utilisation des langues vis-à-vis et au sein de l'administration et des services publics, revêt une importance capitale aux fins de la communication linguistique des autorités locales et régionales, tant externe qu'interne. Les obligations énoncées dans cette disposition seront examinées dans la partie 4 ci-dessous.

Le système de suivi

30. L'application de la Charte fait l'objet d'un suivi assuré par un Comité d'experts (ci-après : le COMEX) de la CELRM du Conseil de l'Europe (article 17 de la CELRM). Ce comité est composé de 25 membres (un par État contractant).

31. La procédure de suivi est régie par l'article 15 de la CELRM. Les États membres doivent soumettre des « rapports périodiques ». Le premier de ces rapports doit être soumis au cours de la première année après l'adhésion à la Charte. Après réception du rapport périodique par le Conseil de l'Europe, le COMEX organise une visite sur le terrain (ci-après « VST ») d'une délégation du COMEX (trois membres + secrétariat). L'un des membres de cette délégation est le membre du COMEX venant de l'État concerné.

32. Lors de la VST, la délégation rencontre les autorités régionales et nationales, mais aussi les organisations représentatives des locuteurs des langues régionales ou minoritaires protégées. De plus, l'article 16 de la CELRM dispose que « des organismes ou associations légalement établis dans une Partie » peuvent attirer l'attention sur des problèmes, y compris en lien avec la politique générale de l'État en question concernant les langues régionales ou minoritaires. La délégation reçoit ainsi fréquemment plusieurs « rapports parallèles » sur la situation de la protection de certaines langues régionales ou minoritaires.

33. Après la VST, la délégation se réunit à Strasbourg pour préparer un rapport d'évaluation sur la mise en œuvre de la Charte dans l'État membre en question. Ce rapport de la délégation du COMEX est examiné en session plénière. Après que la plénière du COMEX a adopté ce rapport, l'État membre concerné a la possibilité de répondre à l'évaluation et au projet de recommandations.

34. Cette réponse est soumise au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en même temps que le rapport et le projet de recommandations du COMEX. Après examen par le Comité des Ministres (incluant les 47 États membres, et pas seulement les 25 États contractants), une version définitive est adoptée et publiée sur le site web du Conseil de l'Europe.

35. Le COMEX est composé de 25 membres (un par État contractant) qui sont indépendants (article 17 de la CEMRM). En d'autres termes, chaque membre du COMEX vient d'un État contractant, mais il ne le représente pas et il ne reçoit pas de consignes de cet État. En cas de vacance d'un siège, l'État contractant concerné soumet au Conseil de l'Europe une liste de candidats potentiels. Cette liste doit en principe contenir les noms et les CV de trois candidats. Le choix/la désignation appartient au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Le membre est désigné pour un mandat de six ans, renouvelable une fois si l'intéressé est de nouveau proposé par son État.

36. Jusqu'à présent, les rapports périodiques devaient être soumis tous les trois ans. Toutefois, ce cycle est relativement court, sachant qu'il faut souvent une année environ, après qu'un État partie a soumis son rapport périodique, pour que le COMEX formule des recommandations sur cet État. Le cycle de rapports de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales est plus long (cinq ans). De plus, ces deux systèmes de suivi se chevauchent partiellement, puisque la Convention-cadre porte aussi sur les langues pratiquées par les minorités protégées.

37. Compte tenu de ces deux faits, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a décidé, le 28 novembre 2018 (CM/Del/Dec(2018)1330/10.4e)¹¹, de modifier le mécanisme de suivi et d'aligner le cycle de rapports de la CELRM sur celui de la Convention-cadre. Les nouvelles règles s'appliqueront à compter du 1^{er} juillet 2019. À l'avenir, les États présenteront tous les cinq ans des rapports périodiques sur la mise en œuvre de la CELRM et, deux ans et demi après, des informations sur la mise en œuvre d'un nombre limité de recommandations, le cas échéant, à savoir uniquement celles dont le Comité d'experts aura indiqué dans son rapport d'évaluation qu'elles requéraient une action immédiate.

38. Jusqu'en 2017, le COMEX préparait des rapports d'évaluation relativement longs, reprenant de nombreux passages des rapports antérieurs. Il était parfois difficile d'identifier les remarques pertinentes pour une langue régionale ou minoritaire donnée. Depuis 2017, des rapports plus concis sont établis, incluant pour chaque langue régionale ou minoritaire un tableau proposant une évaluation des engagements pertinents.

39. Pour chaque langue régionale ou minoritaire protégée au titre de la Partie III, une évaluation est fournie pour la totalité des 35 engagements ou plus choisis par l'État dans le « menu ». Naturellement, les choix effectués par l'État contractant dans l'instrument de ratification sont déterminants pour l'évaluation du COMEX. De plus, l'évaluation porte aussi sur le respect des obligations générales prévues au titre de la Partie II (article 7). Pour les langues protégées au titre de la Partie II, une évaluation des obligations énoncées à l'article 7 est fournie.

40. Les tableaux indiquent, pour chaque engagement, si les obligations sont remplies / remplies partiellement / remplies formellement / non remplies ou si aucune conclusion ne peut être tirée les concernant (par exemple faute d'informations suffisantes). L'appréciation « remplie formellement » signifie que les politiques et la législation sont conformes à la CELRM, mais qu'elles ne sont pas mises en œuvre dans les pratiques constatées.

41. De plus, un symbole indique si l'évaluation de la situation d'un engagement concernant la langue s'est améliorée, si elle est restée inchangée ou si elle s'est détériorée depuis le précédent cycle de suivi (↗ amélioration ↘ détérioration = aucun changement).

c. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

42. La CCMN (STCE n° 157) a été ouverte à la signature le 1^{er} février 1995 et elle est entrée en vigueur en 1998. Trente-neuf États membres l'ont ratifiée¹². La CCMN porte aussi sur la pratique de langues par les minorités nationales. Le droit des minorités de préserver leur langue en tant qu'élément de leur identité est garanti à l'article 5(1) de la CCMN. Les articles 9-13 de la CCMN régissent divers aspects de la pratique de langues par les minorités. Pour ce qui concerne l'utilisation des langues minoritaires dans les relations avec les autorités locales et régionales, les articles 10(2) et 11 méritent une attention particulière.

43. Un comité consultatif assiste le Comité des Ministres pour le suivi de la bonne mise en œuvre de la CCMN (voir l'article 26 de la CCMN). Le comité consultatif comprend de 12 à 18 membres¹³. Outre l'évaluation des rapports périodiques des États membres sur la mise en œuvre de la Convention, le comité consultatif publie un certain nombre de Commentaires thématiques. Pour ce qui concerne les langues minoritaires, le Commentaire thématique n° 3 sur « Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre » revêt une importance particulière (ACFC/44DOC(2012)001 rev).

44. Il est à noter que les langues protégées au titre de la FCMN sont beaucoup moins nombreuses que celles qui bénéficient d'une protection au titre de la CELRM. Par exemple, pour les Pays-Bas, seul le frison est cité en tant que langue minoritaire au titre de la CCMN, tandis que ce pays s'est engagé à protéger au

11 https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808f22eb

12 Voir l'Appendix C

13 Résolution (97) 10 adoptée par le Comité des Ministres le 17 septembre 1997.

titre de la CELRM, outre le frison (Partie III), le bas-saxon, le luxembourgeois, le yiddish et le rom/sinté (Partie II).

45. L'article 10 (2) de la FCMN dispose ce qui suit : « Dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales, lorsque ces personnes en font la demande et que celle-ci répond à un besoin réel, les Parties s'efforceront d'assurer, dans la mesure du possible, des conditions qui permettent d'utiliser la langue minoritaire dans les rapports entre ces personnes et les autorités administratives ».

46. D'après le Rapport explicatif de la CCMN (paragraphe 65), le besoin réel doit être apprécié sur la base de critères objectifs. Ce paragraphe indique que, dans la mesure du possible, divers facteurs, notamment les moyens financiers de la Partie concernée, pourront être pris en considération. Concernant la question de l'implantation substantielle, les États disposent d'une marge d'appréciation, mais doivent fournir des critères clairs. La possibilité d'utiliser des langues minoritaires dans les interactions avec l'administration ne peut être laissée à la seule discrétion des autorités. Dans son Commentaire thématique n° 3 du 5 juillet 2012 (ACFC/44DOC(2012)001 rev), le comité consultatif soulignait ce qui suit : « 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 » (Commentaire thématique n° 3, paragraphe 55). « Il ne faut pas que des seuils numériques constituent un obstacle indu à l'utilisation officielle de certaines langues minoritaires » et, lorsqu'ils existent, « ils ne doivent pas être appliqués de manière rigide mais avec souplesse et discernement » (Commentaire thématique n° 3, paragraphe 57).

47. La CCMN accorde aussi de l'importance à la présence des langues minoritaires dans le paysage linguistique. Aux termes de son article 11 (2) et (3), « 2. Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit de présenter dans sa langue minoritaire des enseignes, inscriptions et autres informations de caractère privé exposées à la vue du public. » et « 3.

48. Dans les régions traditionnellement habitées par un nombre substantiel de personnes appartenant à une minorité nationale, les Parties, dans le cadre de leur système législatif, y compris, le cas échéant, d'accords avec d'autres États, s'efforceront, en tenant compte de leurs conditions spécifiques, de présenter les dénominations traditionnelles locales, les noms de rues et autres indications topographiques destinées au public, dans la langue minoritaire également, lorsqu'il y a une demande suffisante pour de telles indications. »

49. De plus, la CCMN porte aussi sur les noms de personnes. Aux termes de son article 11(1), « Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'utiliser son nom (son patronyme) et ses prénoms dans la langue minoritaire ainsi que le droit à leur reconnaissance officielle, selon les modalités prévues par leur système juridique. »

d. Commission de Venise

50. La Commission de Venise du Conseil de l'Europe reconnaît également l'importance du respect des langues minoritaires. Elle souligne en particulier, pour un groupe minoritaire, l'importance de l'enseignement de la langue maternelle en tant que « clé de voûte de la sauvegarde et de la promotion des langues minoritaires »¹⁴.

3. La protection des langues régionales ou minoritaires par le biais des instruments et instances d'autres organes internationaux

a. Organisation des Nations Unies

51. La Déclaration universelle des droits de l'homme, dès son article 2, affirme que la discrimination à l'encontre de personnes sur la base de leur langue est interdite : « Chacun peut se prévaloir de tous les

¹⁴ Compilation des études et rapports de la Commission de Venise sur la protection des minorités nationales (CDL(2011)018, p. 16-20.

droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment [...] de langue [...]. »

52. L'article 27 du Pacte international relatif aux droits civiques et politiques (PIDCP) dispose ce qui suit : « Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue. »

53. L'article 29(1) de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE 1989) énonce l'obligation de promouvoir « le respect [...] de son identité, de sa langue et de ses valeurs culturelles ». De plus, son article 30 mentionne le droit des minorités d'employer leur propre langue.

54. La Déclaration universelle du 2 novembre 2001 de l'UNESCO sur la diversité culturelle souligne notamment l'intérêt de « sauvegarder le patrimoine linguistique de l'humanité et soutenir l'expression, la création et la diffusion dans le plus grand nombre possible de langues ».

55. La Déclaration de l'Assemblée Générale des Nations Unies des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, du 18 décembre 1992.

56. Il convient de mentionner une Réunion du Groupe d'experts ad hoc sur les langues menacées, organisée par l'UNESCO. L'ONU a fait de 2019 l'Année des langues autochtones, en vue d'attirer l'attention sur les conséquences de la mise en danger des langues autochtones dans le monde entier, et notamment d'établir un lien entre la langue, le développement, la paix et la réconciliation. Les événements organisés dans ce cadre visent principalement à encourager l'action d'urgence destinée à préserver, revitaliser et promouvoir les langues menacées.

b. Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)

57. Au sein de l'OSCE, le Haut-Commissaire pour les minorités nationales s'intéresse également aux questions linguistiques. Voir par exemple le « Rapport sur les droits linguistiques des membres de minorités nationales dans l'espace de l'OSCE » (1999, <http://www.osce.org/hcnm/42060>).

c. Union européenne

58. L'article 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dispose que l'UE « respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique ». Ce respect de la diversité linguistique est à l'évidence une forme de respect pour les langues en tant qu'expressions culturelles (voir aussi l'article 22 de la Charte). Dans ses activités relatives aux langues, l'UE met l'accent sur la promotion du multilinguisme. Dans l'idéal, chacun devrait apprendre deux langues en plus de sa langue maternelle (COM (2008)0566). L'UE soutient deux centres de recherches sur les langues : le Centre européen pour les langues vivantes (CELV) et le Centre européen de recherche sur le multilinguisme et l'apprentissage des langues (Mercator).

59. Le Parlement européen s'intéresse lui aussi aux politiques linguistiques, et notamment aux langues parlées par les minorités. Voir le rapport « Un système de protection globale pour les minorités », établi pour le Département thématique Droits des citoyens et affaires constitutionnelles du Parlement européen à la demande de la commission LIBE », par Sergio Carrera, Elspeth Guild, Lina Vosyliute et Petra Bard (comprenant une annexe de Bastiaan David van der Velden sur la protection des langues régionales ou minoritaires).

60. En collaboration avec le Comité des Régions de l'UE, la Conférence des assemblées législatives régionales européennes (CALRE) s'est également intéressée à la question des langues régionales ou minoritaires. Un groupe de travail sur la diversité culturelle et linguistique s'est réuni en mai 2018 à Valence et a présenté ses conclusions en septembre 2018. La CALRE demande notamment à l'UE d'établir un commissaire européen aux langues et un Observatoire des droits linguistiques.

61. Citons également l'Initiative citoyenne européenne « Minority SafePack », qui a appelé à protéger et promouvoir la diversité culturelle et linguistique dans l'Union européenne. L'initiative a été ouverte à la signature des citoyens entre avril 2017 et avril 2018 et a réuni plus d'un million de signatures valides. Cependant, aucune activité n'a encore été menée dans le prolongement de l'initiative.

62. Enfin, la ratification de la CELRM et de la Convention-cadre sont au nombre des critères de Copenhague pour l'adhésion à l'Union européenne¹⁵. Il est cependant surprenant que plusieurs États membres n'aient pas ratifié la Charte.

4. La protection par l'article 10 de la CELRM en tant que principale source d'inspiration pour le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux

63. L'article 10 de la CELRM est le principal article concernant l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans la communication interne ou externe des autorités locales et régionales. Cet article distingue trois niveaux d'autorité différents : les autorités de l'État au sein d'un territoire où une langue régionale ou minoritaire est parlée, les autorités régionales et les autorités locales. De plus, cet article contient des obligations potentielles concernant la communication interne ou externe des services publics.

64. L'article 10(1) de la CELRM établit tout d'abord une liste d'obligations potentielles pour les autorités administratives de l'État concernant l'utilisation des langues régionales ou minoritaires « [d]ans les circonscriptions des autorités administratives de l'État *dans lesquelles réside un nombre de locuteurs de langues régionales ou minoritaires qui justifie les mesures* ci-après et selon la situation de chaque langue [...] dans la mesure où cela est raisonnablement possible ». Combinée à plusieurs autres, cette disposition régit les activités des autorités centrales de l'État travaillant sur des territoires où des langues régionales ou minoritaires sont parlées.

65. Une difficulté est évidemment de déterminer à partir de quel nombre de locuteurs des langues régionales ou minoritaires les mesures sont justifiées. Certains États appliquent un seuil numérique. D'une manière générale, le COMEX estime que de tels seuils ne doivent pas être trop élevés et que, là où ils existent, ils doivent être appliqués avec souplesse. L'adoption de mesures de facilitation ne doit pas dépendre d'une décision majoritaire d'une autorité régionale ou locale.

66. La communication avec les autorités administratives de l'État peut, aux termes de l'article 10 (1) (a), être facilitée en choisissant entre les cinq niveaux de protection suivants :

- « i à veiller à ce que ces autorités administratives utilisent les langues régionales ou minoritaires ;
- ii à veiller à ce que ceux de leurs agents qui sont en contact avec le public emploient les langues régionales ou minoritaires dans leurs relations avec les personnes qui s'adressent à eux dans ces langues ;
- iii à veiller à ce que les locuteurs de langues régionales ou minoritaires puissent présenter des demandes orales ou écrites et recevoir une réponse dans ces langues ;
- iv à veiller à ce que les locuteurs de langues régionales ou minoritaires puissent présenter des demandes orales ou écrites dans ces langues ;
- v à veiller à ce que les locuteurs des langues régionales ou minoritaires puissent soumettre valablement un document rédigé dans ces langues. »

67. En outre, un État peut s'engager (article 10 (1) (b)) à mettre à disposition des formulaires et des textes administratifs d'usage courant pour la population dans les langues régionales ou minoritaires, ou dans des versions bilingues ou (article 10 (1) (c)) à permettre aux autorités administratives de rédiger des documents dans une langue régionale ou minoritaire.

68. L'article 10 (2) porte sur la communication interne ou externe des autorités locales et régionales. Là encore, la disposition débute ainsi : « En ce qui concerne les autorités locales et régionales sur les territoires desquels réside un nombre de locuteurs de langues régionales ou minoritaires qui justifie les mesures ci-après, les Parties s'engagent à permettre et/ou à encourager [...] ». Certains des engagements qui suivent sont analogues aux obligations potentielles concernant les autorités de l'État, mais d'autres vont plus loin et mettent l'accent sur l'utilisation des langues régionales ou minoritaires au sein des assemblées locales et régionales :

- « a l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans le cadre de l'administration régionale ou locale ;

15 http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_fr.pdf

- b* la possibilité pour les locuteurs de langues régionales ou minoritaires de présenter des demandes orales ou écrites dans ces langues ;
- c* la publication par les collectivités régionales des textes officiels dont elles sont à l'origine également dans les langues régionales ou minoritaires ;
- d* la publication par les collectivités locales de leurs textes officiels également dans les langues régionales ou minoritaires ;
- e* l'emploi par les collectivités régionales des langues régionales ou minoritaires dans les débats de leurs assemblées, sans exclure, cependant, l'emploi de la (des) langue(s) officielle(s) de l'État ;
- f* l'emploi par les collectivités locales de langues régionales ou minoritaires dans les débats de leurs assemblées, sans exclure, cependant, l'emploi de la (des) langue(s) officielle(s) de l'État ; »

69. Une obligation potentielle intéressante est celle de permettre « l'emploi ou l'adoption, le cas échéant conjointement avec la dénomination dans la (les) langue(s) officielle(s), des formes traditionnelles et correctes de la toponymie dans les langues régionales ou minoritaires » (article 10(2)(g)).

70. L'article 10(3) porte sur la communication en lien avec les services publics, qu'ils soient assurés par les autorités administratives ou par d'autres personnes agissant pour leur compte. Un État peut s'engager, « sur les territoires dans lesquels les langues régionales ou minoritaires sont pratiquées, en fonction de la situation de chaque langue et dans la mesure où cela est raisonnablement possible » :

- « *a* à veiller à ce que les langues régionales ou minoritaires soient employées à l'occasion de la prestation de service ;
- b* à permettre aux locuteurs de langues régionales ou minoritaires de formuler une demande et à recevoir une réponse dans ces langues ;
- c* à permettre aux locuteurs de langues régionales ou minoritaires de formuler une demande dans ces langues. »

71. Afin de faciliter l'exécution des obligations acceptées en vertu des paragraphes susmentionnés, l'article 10(4) dispose ce qui suit : « Aux fins de la mise en œuvre des dispositions des paragraphes 1, 2 et 3 qu'elles ont acceptées, les Parties s'engagent à prendre une ou plusieurs des mesures suivantes :

- a* la traduction ou l'interprétation éventuellement requise ;
- b* le recrutement et, le cas échéant, la formation des fonctionnaires et autres agents publics en nombre suffisant ;
- c* la satisfaction, dans la mesure du possible, des demandes des agents publics connaissant une langue régionale ou minoritaire d'être affectés dans le territoire sur lequel cette langue est pratiquée. »

72. Enfin, l'article 10 (5) contient une obligation qui, dans la plupart des États, n'est pas de la compétence des autorités locales et régionales : « Les Parties s'engagent à permettre, à la demande des intéressés, l'emploi ou l'adoption de patronymes dans les langues régionales ou minoritaires ».

73. Deux formulations appellent une explication : « dans la mesure où cela est possible » et « un nombre de locuteurs [...] ». La première porte en particulier sur les conséquences financières. Pour ce qui concerne la seconde, les rapports du COMEX sur la situation des langues minoritaires soulignent de manière récurrente que les seuils devraient être considérablement abaissés et appliqués avec souplesse.

5. Les bonnes pratiques des autorités appliquant les dispositions de l'article 10 de la CELRM et allant au-delà

74. Dans certains cantons en Suisse, la communication avec plusieurs citoyens de langue étrangère sur les questions de santé, y compris dans des langues non protégées en Suisse au titre de la CELRM, offre un bon exemple de la méthode à adopter si l'on veut qu'un message public soit entendu de la communauté visée.¹⁶

¹⁶ Il y a eu une présentation sur cette pratique lors de la conférence de Bálványos

75. Un autre exemple de bonne pratique a été relevé en Irlande : il consiste à envoyer à la population habilitée à voter des informations sur les élections rédigées dans plusieurs langues. Il convient en particulier de saluer cette pratique eu égard au fait qu'aux élections locales de nombreux étrangers ont aussi le droit de vote. De ce point de vue, il serait donc surprenant que les informations sur les processus électoraux ne soient diffusées que dans la ou les langue(s) officielle(s). Les partis devraient aussi avoir le droit d'utiliser les langues régionales ou minoritaires dans leurs matériels de campagne, ainsi que les langues étrangères pratiquées par les migrants dotés du droit de vote.

76. Il est également à noter que dans plusieurs États les autorités, y compris aux niveaux local et régional, rédigent des informations touristiques et même des bulletins d'information ou des journaux dans des langues étrangères afin d'aider, et d'attirer des touristes étrangers (par exemple en russe en Turquie¹⁷ ou en chinois en Finlande¹⁸). Cette flexibilité d'approche des autorités doit être saluée. Toutefois, il convient aussi de souligner que si des services sont proposés aux touristes étrangers dans des langues étrangères, des services en langue régionale ou minoritaire devraient aussi être proposés aux résidents qui utilisent ces langues, s'ils sont en nombre suffisant.

17 Voir le Rapport établi par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux sur la démocratie locale en Turquie, CG/BUR(14)29REV2 (septembre 2007).

18 Observation d'une mission du Congrès en Finlande en décembre 2018.

**ANNEXE B – Ratification de le Charte européenne pour les langues régionales ou minoritaires
(ETS n° 148) : situation au 23 mai 2019**

	Signature	Ratification	Entrée en vigueur
Albanie			
Allemagne	05/11/1992	16/09/1998	01/01/1999
Andorre			
Arménie	11/05/2001	25/01/2002	01/05/2002
Autriche	05/11/1992	28/06/2001	01/10/2001
Azerbaïdjan	21/12/2001		
Belgique			
Bosnie-Herzégovine	07/09/2005	21/09/2010	01/01/2011
Bulgarie			
Chypre	12/11/1992	26/08/2002	01/12/2002
Croatie	05/11/1997	05/11/1997	01/03/1998
Danemark	05/11/1992	08/09/2000	01/01/2001
Espagne	05/11/1992	09/04/2001	01/08/2001
Estonie			
Fédération de Russie	10/05/2001		
Finlande	05/11/1992	09/11/1994	01/03/1998
France	07/05/1999		
Géorgie			
Grèce			
Hongrie	05/11/1992	26/04/1995	01/03/1998
Irlande			
Islande	07/05/1999		
Italie	27/06/2000		
Lettonie			
Liechtenstein	05/11/1992	18/11/1997	01/03/1998
Lituanie			
Luxembourg	05/11/1992	22/06/2005	01/10/2005
Macédoine du Nord	25/07/1996		
Malte	05/11/1992		
Monaco			
Monténégro	22/03/2005	15/02/2006	06/06/2006
Norvège	05/11/1992	10/11/1993	01/03/1998
Pays-Bas	05/11/1992	02/05/1996	01/03/1998
Pologne	12/05/2003	12/02/2009	01/06/2009
Portugal			
République de Moldova	11/07/2002		
République slovaque	20/02/2001	05/09/2001	01/01/2002
République tchèque	09/11/2000	15/11/2006	01/03/2007
Roumanie	17/07/1995	29/01/2008	01/05/2008
Royaume-Uni	02/03/2000	27/03/2001	01/07/2001
Saint-Marin			
Serbie	22/03/2005	15/02/2006	01/06/2006
Slovénie	03/07/1997	04/10/2000	01/01/2001
Suède	09/02/2000	09/02/2000	01/06/2000
Suisse	08/10/1993	23/12/1997	01/04/1998
Turquie			
Ukraine	02/05/1996	19/09/2005	01/01/2006

**ANNEXE C : Ratifications de la Convention cadre pour la Protection des minorités nationales
(ETS n° 157) : situation au 23 mai 2019**

	Signature	Ratification	Entrée en vigueur
Albanie	29/06/1995	28/09/1999	01/01/2000
Allemagne	11/05/1995	10/09/1997	01/02/1998
Andorre			
Arménie	25/07/1997	20/07/1998	01/11/1998
Autriche	01/02/1995	31/03/1998	01/07/1998
Azerbaïdjan		26/06/2000 a	01/10/2000
Belgique	31/07/2001		
Bosnie-Herzégovine		24/02/2000 a	01/06/2000
Bulgarie	09/10/1997	07/05/1999	01/09/1999
Chypre	01/02/1995	04/06/1996	01/02/1998
Croatie	06/11/1996	11/10/1997	01/02/1998
Danemark	01/02/1995	22/09/1997	01/02/1998
Espagne	01/02/1995	01/09/1995	01/02/1998
Estonie	02/02/1995	06/01/1997	01/02/1998
Fédération de Russie	28/02/1996	21/08/1998	01/12/1998
Finlande	01/02/1995	03/10/1997	01/02/1998
France			
Géorgie	21/01/2000	22/12/2005	01/04/2006
Grèce	22/09/1997		
Hongrie	01/02/1995	25/09/1995	01/02/1998
Irlande	01/02/1995	07/05/1999	01/09/1999
Islande	01/02/1995		
Italie	01/02/1995	03/11/1997	01/03/1998
Lettonie	11/05/1995	06/06/2005	01/10/2005
Liechtenstein	01/02/1995	18/11/1997	01/03/1998
Lituanie	01/02/1995	23/03/2000	01/07/2000
Luxembourg	20/07/1995		
Macédoine du Nord	25/07/1996	10/04/1997	01/02/1998
Malte	11/05/1995	10/02/1998	01/06/1998
Monaco			
Monténégro		11/05/2001 a	06/06/2006
Norvège	01/02/1995	17/03/1999	01/07/1999
Pays-Bas	01/02/1995	16/02/2005	01/06/2005
Pologne	01/02/1995	20/12/2000	01/04/2001
Portugal	01/02/1995	07/05/2002	01/09/2002
République de Moldova	13/07/1995	20/11/1996	01/02/1998
République slovaque	01/02/1995	14/09/1995	01/02/1998
République tchèque	28/04/1995	18/12/1997	01/04/1998
Roumanie	01/02/1995	11/05/1995	01/02/1998
Royaume-Uni	01/02/1995	15/01/1998	01/05/1998
Saint-Marin	11/05/1995	05/12/1996	01/02/1998
Serbie		11/05/2001 a	01/09/2001
Slovénie	01/02/1995	25/03/1998	01/07/1998
Suède	01/02/1995	09/02/2000	01/06/2000
Suisse	01/02/1995	21/10/1998	01/02/1999
Turquie			
Ukraine	15/09/1995	26/01/1998	01/05/1998