

33e SESSION

CPR33(2017)02final

19 octobre 2017

Les langues régionales et minoritaires en Europe aujourd'hui

Commission des questions d'actualité

Corapporteurs¹ : Lelia HUNZIKER, Suisse (L, SOC)
 Anna MAGYAR, Hongrie (R, PPE/CCE)

Résolution 424 (2017)	2
Recommandation 410 (2017)	5
Exposé des motifs	9

Résumé

Le rapport dresse un état des lieux de la mise en œuvre de la Charte Européenne des Langues Régionales ou Minoritaires à l'occasion du 25e anniversaire de son ouverture à la signature et à la lumière de l'évolution récente dans nos sociétés, y compris la numérisation. Il souligne que le principe directeur pour les autorités locales et régionales devrait être le fait que la diversité enrichit la société et que la protection des langues régionales ou minoritaires historiques en constitue la meilleure protection avec un résultat positif tant au plan économique que culturel. Il invite ces autorités à prendre des mesures, là et quand cela est possible, propres à maintenir et développer l'apprentissage et l'éducation dans ces langues dans les régions concernées.

Le rapport attire aussi l'attention des Etats membres sur le fait que dans de nombreux pays des mesures d'austérité donnent lieu à des coupures budgétaires dans l'éducation et les services fournis aux locuteurs de langues minoritaires. Il appelle les Etats membres ne pas faire peser les mesures d'austérité sur les politiques linguistiques. Notant avec regret que seulement 25 Etats membres ont signé la Charte et 8 l'ont signée sans ratification, il invite les 14 autres Etats membres à signer et ratifier la Charte.

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 424 (2017)²

1. Le Congrès des autorités locales et régionales (ci-après « le Congrès »), reconnaissant la relation étroite qu'entretiennent langue et culture, et conformément aux priorités du Conseil de l'Europe, a œuvré de longue date pour le soutien et la préservation des langues régionales et minoritaires historiques en vue de promouvoir les traditions, les cultures, et la diversité linguistique, dans le but de permettre une meilleure entente européenne, fondée sur les principes de participation démocratique, de diversité culturelle, et de cohésion sociale.
2. La Charte Européenne des Langues Régionales ou Minoritaires (STE N°. 148), ouverte à la signature en 1992, et entrée en vigueur en 1998, constitue l'unique instrument européen juridiquement contraignant élaboré spécifiquement dans un objectif de promotion et de protection des langues régionales et minoritaires européennes, lesquelles correspondent aux langues traditionnellement utilisées par un groupe de ressortissants d'un Etat numériquement inférieur à l'ensemble de la population nationale.
3. Il est à déplorer que jusqu'en 2017, seul 25 Etats membres européens aient ratifié la Charte, huit l'ayant signé sans ratification. Cela signifie que 14 Etats ne l'ont jusqu'à présent ni ratifiée, ni signée.
4. Bien que les parties à la charte demeurent les Etats eux-mêmes, les autorités locales et régionales ont un rôle fondamental à jouer pour l'effectivité de sa mise en œuvre. Ceci leur offre une marge de manœuvre suffisante pour la mise en œuvre spontanée des principes constitutifs de la Charte dans des Etats membres qui ne l'auraient pas ratifiée.
5. Tout en réaffirmant la pertinence actuelle de certains de ses principes fondamentaux, tant les observations recueillies durant les décennies d'existence de la Charte – qu'il s'agisse d'exemples de bonnes pratiques ou de défis et difficultés auxquels se confronter – que les évolutions actuelles que connaissent les sociétés nécessitent de renouveler les méthodes d'application de la Charte, sans pour autant faire préjudice de sa continuité ni de ses dispositions et principes fondamentaux.
6. Les observations et plaintes recueillies depuis 1998 – date d'entrée en vigueur de la Charte – attestent que la seule ratification par un Etat ne saurait constituer une garantie de la protection effective des langues régionales ou minoritaires historiques sans une mise en œuvre complète et cohérente dans le cadre des pratiques quotidiennes. Par ailleurs, certains reculs ont pu être observés dans le niveau de protection des langues régionales ou minoritaires. Ceci met en avant l'importance de l'implication des divers types d'acteurs dans la mise en œuvre actuelle de la Charte, et notamment le rôle essentielle que les autorités locales et régionales sont amenées à jouer dans ce cadre.
7. Une mise en œuvre effective des dispositions de la Charte requiert dès lors une prise en compte accrue des transformations sociales et techniques survenues à l'ère de la numérisation. C'est au vu de cette situation que le Congrès, dix ans après sa recommandation sur l'enseignement des langues régionales ou minoritaires, a entrepris d'évaluer les possibilités d'application de la Charte à la lumière de ces évolutions, afin de dégager les possibilités d'actions s'offrant actuellement aux autorités locales et régionales.
8. Le contexte économique d'après-crise de 2008 ayant été clairement marqué par un revirement dans la perception des politiques de soutien aux langues régionales ou minoritaires, il s'en est suivi d'importantes coupes budgétaires dans l'enseignement et les services offerts dans ces langues. Bien que les autorités nationales aient une responsabilité majeure dans la mise en place des politiques d'austérité – les autorités locales et régionales ne recevant par ailleurs que rarement des Etats un budget alloué spécifiquement à la protection des langues régionales ou minoritaires – les avantages liés à la protection et au développement de la diversité culturelle, dont la diversité linguistique, doivent être rappelés aux autorités locales et régionales. Le développement d'un environnement attrayant pour les langues régionales ou minoritaires peut, tout en exigeant des investissements limités, pourrait limiter la fuite des compétences, en incitant leurs locuteurs à demeurer dans les régions concernées. Par ailleurs, les données empiriques montrent que les régions multilingues offrent des revenus plus

2 . Discussion et approbation par la Chambre des régions le 19 octobre 2017, et adoption par le Congrès le 20 octobre 2017, 3e séance (voir le document [CPR33\(2017\)02](#), exposé des motifs), corapporteurs: Lelia HUNZIKER, Suisse (L, SOC) et Anna MAGYAR, Hongrie (R, PPE/CCE).

importantes aux individus polyglottes ainsi qu'à la région dans son ensemble. En dernier lieu, un niveau plus élevé de compétences linguistiques plurielles chez les individus favorise la créativité.

9. Les autorités locales et régionales ayant à jouer un rôle primordial dans la fourniture de services publics, une mise en œuvre effective de la Charte à leur niveau de gouvernance requiert que celles-ci se coordonnent leurs actions avec leurs autorités nationales respectives. Elles devraient prendre des mesures pour acquérir la pleine participation, les responsabilités indispensables ainsi que des droits explicites au niveau de la gouvernance, afin de mettre en œuvre les processus nécessaires à la pratique quotidienne. Elles doivent aussi participer pleinement et jouir des droits explicites afin de pouvoir prendre en compte avec succès les changements intervenus dans le mode de fonctionnement de la plupart des secteurs de la société en raison de la numérisation. Dans le cadre des politiques de protection et d'entretien de la richesse culturelle, des traditions, et de la diversité linguistique européenne, ces évolutions sont autant une source de défis que d'opportunités. Sans pour autant négliger les modes de soutien traditionnels, les politiques linguistiques devraient prendre en compte le secteur numérique comme un moyen d'assurer, autant qu'il est raisonnablement possible, l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans le monde de l'enseignement, judiciaire et administratif, dans les médias, dans les activités culturelles, dans la vie économique et sociale et dans les échanges transfrontaliers.

10. Compte tenu des considérations qui précèdent, le Congrès :

a. ayant à l'esprit la Charte Européenne des Langues Régionales ou Minoritaires (STE N° 148), la Recommandation 222(2007) sur l'« Enseignement des langues régionales ou minoritaires », la Recommandation 1773(2006) de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe intitulée « Les lignes directrices de 2003 sur l'utilisation de langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion et les normes du Conseil de l'Europe : renforcer la coopération et les synergies avec l'OSCE », la Recommandation 364(2014) du Congrès sur « Le rôle des médias régionaux dans la construction d'une démocratie participative », la Résolution 282(2009) du Congrès sur « La fracture numérique et l'e-inclusion dans les régions », ainsi que la Recommandation 173(2005) du Congrès sur « Les médias régionaux et la coopération transfrontalière » ;

b. considérant que :

i. les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient se fonder sur une conception de la diversité comme étant non seulement un fait, mais également un facteur d'enrichissement culturel, dont la sauvegarde des langues régionales ou minoritaires est l'une des meilleures protections ;

ii. conformément à l'esprit et aux dispositions de la Charte, laquelle est fondée sur une approche interculturelle et multilinguistique, chaque catégorie de langues régionales ou minoritaires (qu'elle soit officielle ou non), doit pouvoir occuper la place qui lui revient au sein d'une société démocratique et inclusive ;

iii. bien que les parties à la charte soient les Etats eux-mêmes, les autorités locales et régionales ont un rôle fondamental à jouer pour l'effectivité de sa mise en œuvre ;

c. invite les autorités locales et régionales des Etats membres du Conseil de l'Europe à :

i. appeler leurs autorités nationales respectives à signer et ratifier la Charte, lorsque celles-ci ne l'ont pas encore été fait ;

ii. appeler les autorités nationales à garantir des droits explicites, la participation pleine et des responsabilités indispensables aux pouvoirs locaux, avec une allocation budgétaire clairement identifiable pour les processus de mise en œuvre nécessaire à la pratique quotidienne ;

iii. appeler leurs autorités nationales respectives à s'abstenir de faire porter le poids des mesures d'austérité sur les politiques relatives aux langues régionales ou minoritaires, la faiblesse de leur impact sur la dépense publique ayant été démontrée ;

iv. appeler leurs autorités nationales respectives à s'abstenir de faire obstacle aux mesures positives que les autorités locales et régionales sont susceptibles de prendre, dans le cadre de leurs compétences, en vue de la protection de ces langues, et notamment en abandonnant la conception erronée selon laquelle des mesures de protection ne peuvent être prises sans que celles-ci aient été séparément et explicitement prévues par la loi ;

v. œuvrer en vue de la sauvegarde des langues régionales et minoritaires historiques, notamment par la facilitation et la promotion de leur usage écrit et oral, dans la vie privée comme dans la vie publique, en tant que ressource essentielle dont la préservation profiterait à l'économie, à la créativité, à la vitalité et au bien-être des populations régionales ou locales ;

vi. œuvrer à la mise en place d'une coopération effective entre autorités locales, régionales, et nationales, concernant la protection et promotion des langues régionales ou minoritaires historiques, le manque de clarté dans la répartition des pouvoirs risquant d'entraver la mise en place des pratiques positives mises en place par les échelons régionaux relativement à la question linguistique ;

vii. prendre les mesures permettant, lorsque cela est possible, de consolider et développer l'enseignement des langues régionales ou minoritaires dans leurs régions, en offrant des conditions attrayantes (de préférence à travers des budgets spécifiques), contribuant ainsi à la création d'un espace européen cohérent et systématique d'apprentissage des langues régionales ou minoritaires ;

viii. veiller, dans la mesure de leurs possibilités, à ce que les locuteurs de langues régionales ou minoritaires puissent bénéficier des formes les plus récentes d'apprentissage à distance par le développement de formulaires rendant possible les prestations de services dans les dites langues, et notamment dans le domaine digital, par le démantèlement des nouvelles frontières digitales ;

ix. garantir l'accès dans les langues régionales ou minoritaires aux procédures et services publics fournis à l'échelon local ou régional, y compris, mais sans s'y limiter, les soins de santé et les services sociaux, la capacité des autorités publiques de faire fournir de telles services étant particulièrement cruciale dans le domaine numérique, au vu de son expansion rapide;

x. encourager et soutenir les autorités publiques locales, régionales et nationales à consulter les représentants des locuteurs de langues régionales ou minoritaires, ainsi qu'à coopérer avec ces derniers pour le développement de la mise en place de politiques et services les concernant ;

xi. améliorer, dans les cas pertinents, la coopération régionale et transfrontalière en vue d'assurer l'accès aux services fournis dans les langues régionales ou minoritaires de leur Etat-parent.

11. Le Congrès encourage les autorités locales et régionales des Etats membres n'ayant pas signé et ratifié la Charte à en adopter une version locale ou régionale qui, contenant des dispositions correspondant à leurs compétences, pourra être appliquée par elles, et de faire usage de la Charte et des pratiques de suivi du CAHLR en tant qu'ensemble de bonnes pratiques et exemples, afin de créer les conditions pour la protection et promotion des langues régionales ou minoritaires historiques.

RECOMMANDATION 410 (2017)³

1. Reconnaissant la relation étroite qu'entretiennent langue et culture, le Congrès des autorités locales et régionales, conformément aux priorités du Conseil de l'Europe, a œuvré de longue date pour le soutien et la préservation des langues régionales et minoritaires historiques en vue de promouvoir les traditions, les cultures, et la diversité linguistique, dans le but de permettre une meilleure entente européenne, fondée sur les principes de participation démocratique, de diversité culturelle, et de cohésion sociale.

2. La Charte Européenne des Langues Régionales ou Minoritaires (STE N°. 148), ouverte à la signature en 1992, et entrée en vigueur en 1998, constitue l'unique instrument européen juridiquement contraignant élaboré spécifiquement dans un objectif de promotion et de protection des langues régionales et minoritaires européennes, lesquelles correspondent aux langues traditionnellement utilisées par un groupe de ressortissants d'un Etat numériquement inférieur à l'ensemble de la population nationale.

3. Il est à déplorer que jusqu'en 2017, seul 25 Etats membres européens aient ratifié la Charte, huit l'ayant signé sans ratification. Cela signifie que 14 Etats ne l'ont jusqu'à présent ni ratifiée, ni signée.

4. Bien que les parties à la charte soient les Etats eux-mêmes, les autorités locales et régionales ont un rôle fondamental à jouer pour l'effectivité de sa mise en œuvre. Ceci leur offre une marge de manœuvre suffisante pour la mise en œuvre spontanée des principes constitutifs de la Charte dans des Etats membres qui ne l'auraient pas ratifiée.

5. Tout en réaffirmant la pertinence actuelle de certains de ses principes fondamentaux, tant les observations recueillies durant les décennies d'existence de la Charte – qu'il s'agisse d'exemples de bonnes pratiques ou de défis et difficultés auxquels se confronter – que les évolutions actuelles que connaissent les sociétés nécessitent de renouveler les méthodes d'application de la Charte, sans pour autant faire préjudice de sa continuité ni de ses dispositions et principes fondamentaux.

6. Les observations et plaintes recueillies depuis 1998 – date d'entrée en vigueur de la Charte – attestent que la seule ratification par un Etat ne saurait constituer une garantie de la protection effective des langues régionales ou minoritaires historiques sans une mise en œuvre complète et cohérente dans le cadre des pratiques quotidiennes. Par ailleurs, certains reculs ont pu être observés dans le niveau de protection des langues régionales ou minoritaires. Ceci met en avant l'importance des divers types d'acteurs dans la mise en œuvre actuelle de la Charte, et notamment le rôle essentielle que les autorités locales et régionales sont amenées à jouer dans ce cadre.

7. Une mise en œuvre effective des dispositions de la Charte requiert dès lors une prise en compte accrue des transformations sociales et techniques survenues à l'ère de la numérisation. C'est au vu de cette situation que le Congrès, dix ans après sa Recommandation sur l'enseignement des langues régionales ou minoritaires, a entrepris d'évaluer les possibilités d'application de la Charte à la lumière de ces évolutions afin de dégager les possibilités d'actions s'offrant actuellement aux Etats membres du Conseil de l'Europe.

8. Les données empiriques attestent que la protection et l'entretien de la diversité culturelle – et linguistique – offrent davantage de bénéfices que de coûts, tant en termes économiques que culturels. Si les politiques de sauvegarde des langues régionales ou minoritaires ont bien un coût, ce dernier est d'une part largement surestimé, et d'autre part largement compensé par ce qui est régulièrement qualifié de « dividende de la diversité, les régions multilingues étant généralement caractérisées par une création de richesse plus importante ainsi que des salaires plus élevés, dans le cas des polyglottes. Dans certains cas, comme par exemple lorsque les services de santé ont la possibilité de prodiguer des soins en usant d'une langue régionale ou minoritaire, et notamment lorsqu'il s'agit de jeunes enfants, les coûts supplémentaires liés à ce service sont sans commune mesure avec les bénéfices qui en seront tirés.

9. Malgré la solidité des données fournies par la recherche, nombre d'Etats membres se sont engagés, depuis la période de récession suivant la crise de 2008, dans des politiques d'austérité qui

³ Voir note de bas de page n°2

ont impacté les services publics liés à l'éducation ainsi qu'aux langues régionales ou minoritaires. Ces coupes budgétaires, dont les effets néfastes ne concernent pas seulement le domaine culturel mais également, entre autres, le développement régional et économique, relèvent d'une politique à courte vue tant au niveau national que local ou régional.

10. Il est regrettable que l'Union Européenne ait réduit la plupart de ses financements à destination de projets de soutien aux langues régionales ou minoritaires. Pourtant, un tel soutien régional structurel, que celui-ci provienne des Etats ou de l'Union Européenne, serait un moyen d'offrir aux régions souvent éloignées dans lesquels se trouvent les locuteurs de tels langages les ressources qui pourraient servir de base au développement de leur économie. C'est par exemple le cas des projets INTERREG de l'Union Européenne⁴, qui peuvent être bénéfiques tant à l'ensemble de la région qu'aux langues régionales ou minoritaires. Des efforts dans cette voie seraient susceptible de produire des résultats positifs, tant dans le domaine économique que culturel, contribuant ainsi au développement d'un cercle vertueux dans le développement régional. La protection de la diversité linguistique nécessite donc que l'Union Européenne se réinvestisse dans le financement de projets de soutien aux langues régionales ou minoritaires.

11. Les autorités publiques doivent adapter leur mise en œuvre de la Charte aux changements intervenus dans le mode de fonctionnement de la plupart des secteurs de la société en raison de la numérisation. Dans le cadre des politiques de protection et d'entretien de la richesse culturelle, des traditions, et de la diversité linguistique européenne, ces évolutions sont autant une source de défis que d'opportunités. Sans pour autant négliger les modes de soutien traditionnels, les politiques linguistiques devraient prendre en compte le secteur numérique comme un moyen d'assurer, autant qu'il est raisonnablement possible, l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans le monde de l'enseignement, judiciaire et administratif, dans les médias, dans les activités culturelles, dans la vie économique et sociale et dans les échanges transfrontaliers.

12. Les autorités locales et régionales ayant un rôle primordial à jouer dans la fourniture de services publics, une mise en œuvre effective de la Charte à leur niveau de gouvernance requiert que les échelons nationaux se coordonnent leurs actions avec celles-ci. Elles devraient prendre des mesures pour acquérir la pleine participation, les responsabilités indispensables ainsi que des droits explicites au niveau de la gouvernance, afin de mettre en œuvre les processus nécessaires à la pratique quotidienne.

13. Compte tenu des considérations qui précèdent, le Congrès :

a. ayant à l'esprit la Charte Européenne des Langues Régionales ou Minoritaires (STE N° 148), la Recommandation 222(2007) sur « Enseignement des langues régionales ou minoritaires », la Recommandation 1773(2006) de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe intitulée « Les lignes directrices de 2003 sur l'utilisation de langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion et les normes du Conseil de l'Europe : renforcer la coopération et les synergies avec l'OSCE », la Recommandation 364(2014) du Congrès sur « Le rôle des médias régionaux dans la construction d'une démocratie participative », la Résolution 282(2009) du Congrès sur « La fracture numérique et l'e-inclusion dans les régions », ainsi que la Recommandation 173(2005) du Congrès sur « Les médias régionaux et la coopération transfrontalière » ;

b. considérant que :

i. les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient se fonder sur une conception de la diversité comme étant non seulement un fait, mais également un facteur d'enrichissement culturel, dont la sauvegarde des langues régionales ou minoritaires est l'une des meilleures protections ;

ii. l'approche interculturelle et multilinguistique développée dans le cadre de la Charte implique que, chacune des catégories de langues régionales ou minoritaires historiques bénéficie d'une juste considération, sans préjudice par ailleurs du nécessaire apprentissage des langues officielles ;

iii. toute disposition avantageuse existant relativement aux langues régionales ou minoritaires ne devrait en aucun cas être remise en cause par la Charte, lorsque certaines langues, ou les minorités

⁴ Voir <https://www.interregeurope.eu/>

qui les pratiquent, disposent déjà d'un statut défini par la législation nationale ou par des accords internationaux, il y a lieu d'appliquer la plus favorable des dispositions ;

iv. l'objet de la Charte étant de protéger et de promouvoir les langues traditionnelles qui, pour des raisons historiques, se trouvent menacées dans les Etats où elles sont utilisées, la clause de non-discrimination qu'elle contient doit non seulement être respectée, mais également appuyée par l'adoption de mesures volontaires ;

c. demande au Comité des Ministres d'inviter les Etats membres qui ne l'auraient pas encore fait à signer et ratifier la Charte Européenne des Langues Régionales ou Minoritaires, ainsi qu'à encourager les actuels et futurs Etats Parties à développer continuellement leur niveau de ratification et d'engagement relativement aux langues régionales ou minoritaires ;

d. appelle les Etats membres du Conseil de l'Europe à :

i. œuvrer en vue de la sauvegarde des langues régionales et minoritaires historiques, mais également de la facilitation et de la promotion de leur usage écrit et oral, dans la vie privée comme dans la vie publique ;

ii. s'abstenir de faire porter le poids des mesures d'austérité sur les politiques relatives aux langues régionales ou minoritaires, la faiblesse de leur impact sur la dépense publique ayant été démontrée ;

iii. œuvrer à la mise en place d'une coopération effective entre autorités locales, régionales, et nationales, concernant la protection et promotion des langues régionales ou minoritaires historiques, le manque de clarté dans la répartition des pouvoirs risquant d'entraver la mise en place des pratiques positives mises en place par les échelons régionaux relativement à la question linguistique ;

iv. garantir aux collectivités locales et régionales des droits explicites, la participation pleine et des responsabilités indispensables, avec une allocation budgétaire clairement identifiable, pour les processus de mise en œuvre nécessaire à la pratique quotidienne ;

v. prendre les mesures permettant la sensibilisation à la nécessité de protéger la diversité linguistique en Europe et inciter les autorités locales et régionales à maintenir leur politiques multilingues, en relançant le financement direct des programmes structurels de soutien aux langues régionales ou minoritaires, tant au niveau national qu'europpéen ;

vi. s'abstenir de faire obstacle aux mesures positives que les autorités locales et régionales sont susceptibles de prendre, dans le cadre de leurs compétences, en vue de la protection de ces langues, et notamment en abandonnant la conception erronée selon laquelle des mesures de protection ne peuvent être prises sans que celles-ci aient été séparément et explicitement prévues par la loi ;

vii. réévaluer le niveau de protection accordé aux langues régionales ou minoritaires historiques et, au besoin, le renforcer ; ceci pouvant inclure, lorsque nécessaire, l'octroi d'un statut de langue officielle, dans les zones où le nombre et/ou la proportion de locuteurs de ces langues dépasse un certain seuil ;

viii. prendre les mesures nécessaires à la consolidation et au développement, dans les régions concernées, de l'enseignement des langues régionales ou minoritaires ainsi que de l'enseignement d'autres matières dans ces langues, contribuant ainsi à la création d'un espace européen cohérent et systématique d'apprentissage des langues régionales ou minoritaires ;

ix. améliorer les méthodes d'enseignement des langues officielles pour les étudiants locuteurs de langues régionales ou minoritaires et, à l'inverse, promouvoir l'usage de ces dernières chez les locuteurs de langues majoritaires, et assurer que les locuteurs soient en mesure de bénéficier des nouvelles formes d'apprentissage à distance, par le développement de formulaires permettant l'utilisation de ces langues ;

x. lutter contre les risques d' « extinction digitale » pesant sur les langues régionales ou minoritaires, en soutenant le développement de technologies langagières qui prennent en compte ces dernières, dont des formulaires permettant la prestation de services liés à l'échelon local ou régional dans ces langues, ainsi que dans le domaine digital ;

xi. assurer la possibilité d'accéder, dans les langues régionales ou minoritaires, aux services publics fournis par l'Etat, y compris, mais sans s'y restreindre, les questions judiciaires, toutes procédures relevant de l'administration fiscale ou des retraites, les services sociaux et de santé, l'atteinte de cet objectif étant particulièrement cruciale dans le domaine numérique, au vu de son expansion rapide ;

xii. inciter les autorités publiques locales, régionales et nationales à consulter les représentants des locuteurs de langues régionales ou minoritaires, ainsi qu'à coopérer avec ces derniers pour le développement de la mise en place de politiques et services les concernant ;

xiii. assurer, lorsque cela est pertinent, l'accès à la radiodiffusion numérique transfrontalière, ou tout autre service similaire fourni dans les langues régionales ou minoritaires d'un Etat-parent, pour esquiver le développement de pratiques comme le « geo-blocking » amenant à instaurer de nouvelles frontières virtuelles.

EXPOSÉ DES MOTIFS⁵

1. Introduction

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après le « Congrès ») a adopté en 2007 la Recommandation 222 sur l'enseignement des langues régionales ou minoritaires⁶, sachant qu'il a reconnu la relation étroite qui existe entre la langue et la culture et œuvre pour soutenir et défendre les langues régionales ou minoritaires en vue de promouvoir la diversité linguistique, la compréhension mutuelle, la citoyenneté démocratique et la cohésion sociale de longue date.

2. C'est cette conviction qui avait conduit la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (le prédécesseur de l'actuel Congrès) a lancé l'initiative en 1992 pour la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148, ci-après la Charte). Le texte de la Charte a été rédigé par le Comité ad hoc d'experts sur les langues régionales ou minoritaires en Europe (ci-après « CAHLR »), établi par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

3. La Charte, seul traité européen juridiquement contraignant explicitement élaboré pour protéger et promouvoir les langues régionales et minoritaires historiques d'Europe, a été ouvert à la signature en 1992 et est entré en vigueur en 1998. Elle a été ratifiée par 25 Etats à ce jour⁷. Huit autres Etats l'ont signée, mais ne l'ont pas encore ratifiée.⁸

4. Dans sa recommandation de 2007, le Congrès a invité tous les Etats membres (qui ne l'avaient pas encore fait) à ratifier la Charte et à prendre des mesures pour consolider et développer l'enseignement des langues régionales ou minoritaires dans leurs régions, de façon à contribuer à la création d'un espace européen dans lequel l'enseignement des langues régionales ou minoritaires sera proposé systématiquement et de manière cohérente. Cette invitation était conforme aux politiques du Conseil de l'Europe visant à promouvoir le plurilinguisme, la diversité linguistique, la compréhension mutuelle, la citoyenneté démocratique et la cohésion sociale. De plus, elle faisait écho à l'approche suivie en 2006 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE)⁹, dont les membres ont adopté une recommandation soulignant à la fois l'importance des droits et de la diversité linguistiques pour les sociétés et la contribution des médias à la promotion de la démocratie et à la lutte contre l'intolérance.

5. Le Congrès a continué à maintenir la question parmi ses priorités. En 2010, la Chambre des régions du Congrès s'est saisie de la question en organisant un débat sur le thème « Les langues minoritaires : un atout pour le développement régional ». En 2013, le Congrès et le Sénat français ont tenu un séminaire conjoint sur la protection des langues régionales et minoritaires. En 2014, le Bureau du Congrès a adopté une déclaration visant à promouvoir les langues régionales et minoritaires.

6. Au cours de la dernière décennie, le Congrès a aussi examiné l'utilisation des langues dans les médias régionaux. En 2014, il a adopté la recommandation 364 sur le rôle des médias régionaux dans la construction d'une démocratie participative, qui s'inscrit dans la suite de sa résolution 282(2009) sur la fracture numérique et l'e-inclusion dans les régions et de sa recommandation 173(2005) sur les médias régionaux et la coopération transfrontalière, dans lequel il avait invité les Etats membres « à

5 Cet exposé des motifs se fonde sur le document établi par Dr Tom MORING (Finlande), consultant du Conseil de l'Europe, professeur à l'Université d'Helsinki, en coopération avec le professeur Robert DUNBAR de l'Université d'Edimbourg (Royaume-Uni), le professeur François GRIN de l'Université de Genève (Suisse) et Dr Balázs VIZI de l'Institut d'études des minorités du Centre de sciences sociales de l'Académie des sciences de Hongrie (MTA TK). La contribution écrite est disponible sur demande auprès du Secrétariat. Un groupe de réflexion composé de membres du Congrès (Dusica Davidovic, Vladimir Prebilic et John Warmisham) et de délégués jeunes (Alba Alonso Biosca et Liam O'Driscoll) a aussi contribué à la préparation du rapport.

6 Recommandation 222 du Congrès sur l'enseignement des langues régionales ou minoritaires [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=REC\(2007\)222&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=BD9F2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=REC(2007)222&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=BD9F2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true)

7 Etats qui ont ratifié la Charte: Allemagne, Arménie, Autriche, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Chypre, Danemark, Espagne, Finlande, Hongrie, Liechtenstein, Luxembourg, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Serbie, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Slovénie, Suède, Suisse, Ukraine.

8 Etats qui ont signé mais pas ratifié la Charte : Azerbaïdjan, l'Ex-République yougoslave de Macédoine, France, Islande, Italie, Malte, République de Moldova, Fédération de Russie.

9 Recommandation 1773 (2006) de l'APCE intitulée « Les lignes directrices de 2003 sur l'utilisation de langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion et les normes du Conseil de l'Europe : renforcer la coopération et les synergies avec l'OSCE », http://www.obs.coe.int/documents/205595/2667238/ebook_ParliamentaryAssemblyFR.pdf/0a6ded2a-7ff9-4eaa-9550-29a5f027e6f6

soutenir les émissions produites dans des langues régionales jouant le rôle particulier de “ lingua franca ” régionale, ainsi que les émissions multilingues privilégiant les thèmes et les intervenants locaux et régionaux, en tant qu'exemples de bonnes pratiques, et encourager leur production ».¹⁰

7. Aujourd'hui, vingt-cinq ans après le lancement de la Charte et dix ans après sa recommandation sur l'enseignement des langues régionales ou minoritaires, le Congrès est prêt à faire le bilan de la situation depuis son dernier rapport dans un contexte plus large, examiner la pertinence et l'applicabilité actuelles de la Charte eu égard aux évolutions technologiques et sociales importantes et discuter des perspectives d'action future pour les pouvoirs locaux et régionaux dans les Etats membres dans le but de promouvoir la diversité linguistique.

8. Les rapporteurs proposent en premier lieu d'examiner les articles de la Charte et les concepts principaux (tels que l'interculturalisme et le plurilinguisme) qu'elle véhicule, puis d'examiner la manière dont les tensions qui existent entre les langues officielles et les langues régionales ou minoritaires peuvent être traitées d'une manière respectueuse des valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe, d'examiner les situations problématiques et des exemples de bonnes pratiques de différents pays et régions, d'examiner les avantages du plurilinguisme (qu'ils soient économiques, politiques ou culturels) et, enfin, d'examiner les défis associés aux nouvelles technologies que les pouvoirs publics doivent relever dans leur interaction avec les citoyens.

2. La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE no. 148)

9. La Charte se distingue comme une référence internationale unique de par son but ultime de « protéger et (...) promouvoir les langues historiques, régionales ou minoritaires en tant qu'aspect menacé du patrimoine culturel européen. » Pour cette raison, non seulement elle contient une clause de non-discrimination concernant l'emploi de ces langues, mais elle prévoit également des mesures leur offrant un appui actif. Le but est d'assurer, autant qu'il est raisonnablement possible, l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans le monde de l'enseignement, judiciaire et administratif, dans les médias, dans les activités culturelles, dans la vie économique et sociale (y compris les soins de santé et une large gamme de services) et dans les échanges transfrontaliers.

10. L'accent mis sur les « locuteurs » des langues régionales ou minoritaires est un aspect essentiel de la Charte. Cette approche est large et inclusive, dans la mesure où elle embrasse non seulement ceux qui parlent la langue mais aussi " Cela inclut des « non-locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire vivant dans un territoire où celle-ci est en usage » en fixant des objectifs et en posant des principes afin de leur permettre d'apprendre ces langues. En conceptualisant les choses en termes de locuteurs des langues régionales et minoritaires, l'application de la Charte en ce sens n'est donc pas limitée aux « ressortissants d'un 'Etat qui appartiennent à un groupe numériquement inférieur au reste de la population de cet Etat ».

2.1 La structure de la Charte

11. La Charte comprend cinq parties, à savoir la Partie I sur les dispositions générales, la Partie II sur les objectifs et les principes, la Partie III sur les mesures en faveur de l'emploi des langues régionales ou minoritaires à prendre en conformité avec les ratifications spécifiques de l'Etat Partie, la Partie IV sur les modalités relatives à l'application et la Partie V sur les dispositions finales.

12. La Partie I définit les langues régionales ou minoritaires comme les langues pratiquées traditionnellement dans un Etat par des ressortissants de cet Etat qui constituent un groupe numériquement inférieur au reste de la population de l'Etat. Ni les dialectes de la/des langue(s) officielle(s) de l'Etat ni les langues des migrants ne sont inclus (article 1). Cependant, les langues officielles moins répandues sur l'ensemble ou une partie du territoire de l'Etat peuvent être incluses (comme prévu à l'article 3).

13. La non-inclusion des langues des migrants dans la Charte repose sur le point de vue du CAHLR selon lequel ces langues et leurs locuteurs vivent dans des conditions assez différentes, qui posent des problèmes d'intégration spécifiques méritant d'être traités de façon séparée (le cas échéant par un instrument juridique spécifique). Cependant, cette spécificité ne doit pas donner à penser que les meilleures pratiques développées dans le processus de la Charte ne peuvent pas être appliquées à

¹⁰ Recommandation 173(2005) du Congrès sur “Média régionaux et la coopération transfrontières ”: voir lien : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=866605&Site=COE&direct=true>

d'autres contextes. Elle signifie plutôt que la Charte vise à garantir le développement de la situation des langues et le maintien du soutien à chaque langue.

14. Dans le préambule de la Charte, il est explicitement mentionné que les conditions spécifiques et les traditions historiques propres à chaque région des pays d'Europe doivent être prises en considération. Même si elle ne s'applique pas aux langues des migrants récents, la Charte couvre les locuteurs des langues régionales ou minoritaires quelle que soit leur appartenance ethnique, notamment les migrants et les personnes appartenant à la population majoritaire qui sont des locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire traditionnelle.

15. La Charte part du principe qu'elle ne devrait remettre en question aucune disposition avantageuse qui existent (au moment de la ratification) relativement à ces langues.¹¹ Le rapport explicatif précise ce principe, en ajoutant que « [s]i certaines langues, ou les minorités qui les pratiquent, disposent déjà d'un statut défini par la législation nationale ou par des accords internationaux, l'objet de la charte n'est évidemment pas de réduire les droits et garanties reconnus par ces dispositions. Et, en cas de règles concurrentes sur un même sujet, il y a lieu d'appliquer les dispositions les plus favorables aux minorités ou aux langues concernées. L'existence de dispositions plus restrictives dans des législations internes ou dans d'autres engagements internationaux ne saurait donc faire obstacle à l'application de la charte » (voir Rapport explicatif, paragraphe 53).

2.2 L'interculturalisme et le plurilinguisme : des objectifs fondamentaux

16. Le plurilinguisme est une richesse pour la société. Le préambule de la Charte souligne la valeur fondamentale de l'interculturel et du plurilinguisme. Cela signifie que la protection et l'encouragement des langues régionales ou minoritaires ne devraient pas se faire au détriment des langues officielles et de la nécessité de les apprendre. Comme le souligne le Rapport explicatif, la relation entre les langues officielles et les langues régionales ou minoritaires ne doit pas être conçue en termes de concurrence ou d'antagonisme ou en termes d'opposition entre l'unité et la diversité. Au contraire, la Charte adopte volontairement une approche interculturelle et plurilingue dans laquelle chaque catégorie de langue a la place qui lui revient.

17. Ainsi, cet instrument juridique cherche à promouvoir une meilleure compréhension de l'avantage associé à la diversité des langues au nom de l'interculturel. Il est conçu pour être applicable dans des situations très différentes, qu'il s'agisse par exemple de répondre aux besoins urgents de langues proches de l'extinction (telles que le cornique, csángó ou certaines langues samis) ou de langues parlées par des populations touchées par la pauvreté et marginalisées du point de vue social (telles que les langues roms dans de nombreux cas). La Charte est par ailleurs conçue pour répondre aux besoins de développement des langues qui disposent d'une base institutionnelle et/ou de ressources plus solide (telles que le catalan et le basque en Espagne, le gallois au Royaume-Uni ou les langues d'Etats-parents largement parlé comme langue maternelle telles que le danois en Allemagne, l'allemand au Danemark, le suédois en Finlande, le finlandais en Suède ou le hongrois en Roumanie, en Slovaquie, en Serbie et en Ukraine.

18. Bien que non conçue pour être appliquée à des organes juridiques ou quasi juridiques en tant que tels, la Charte impose que l'Etat Partie intègre, dans la législation nationale ainsi que dans les pratiques et les procédures administratives, les engagements ratifiés au titre de la Charte. Ainsi, même si l'Etat est la partie contractante, la mise en œuvre de la Charte dans la pratique au quotidien nécessitera, pour une large partie, l'implication positive et l'autorisation des collectivités locales et régionales en coopération avec les locuteurs des langues en question. Ainsi, selon les rapporteurs, il est essentiel que la ratification de la Charte apparaisse comme la première étape; il est nécessaire – comme étape prochaine de mise en œuvre - que les autorités régionales et locales aient le droit d'agir selon les règles écrites dans l'esprit de la Charte. En outre, ceci devrait être leur responsabilité indispensable.

¹¹ L'article 4, paragraphe 2, de la Charte dispose que « [l]es dispositions de la présente Charte ne portent pas atteinte aux dispositions plus favorables régissant la situation des langues régionales ou minoritaires, ou le statut juridique des personnes appartenant à des minorités, qui existent déjà dans une Partie ou sont prévues par des accords internationaux bilatéraux ou multilatéraux pertinents. »

2.3 Coexistence des langues officielles et des langues régionales ou minoritaires

19. Les personnes qui expriment des vues sur la question des langues utilisées sur le territoire national d'un pays ont un devoir politique important : rappeler au public qu'il ne faut pas opposer les langues les unes aux autres. La défense ou la protection de l'une d'entre elles ne signifie pas le rejet des autres. Idem pour la Charte. Il serait contraire à l'esprit fondamental de la Charte et aux principes qui y sont énoncés explicitement, de considérer qu'elle est dirigée « contre » d'autres langues, qu'il s'agisse de langues officielles de l'Etat ou d'autres langues ou variétés de langues coexistant le cas échéant.

20. A l'article 7, paragraphe 1, la Charte stipule que « [l']adoption de mesures spéciales en faveur des langues régionales ou minoritaires, destinées à promouvoir une égalité entre les locuteurs de ces langues et le reste de la population ou visant à tenir compte de leurs situations particulières, n'est pas considérée comme un acte de discrimination envers les locuteurs des langues plus répandues. » L'objet de la Charte est de protéger et de promouvoir les langues traditionnelles qui, pour des raisons historiques, sont menacées dans les Etats où elles sont utilisées.

21. Si les locuteurs des langues minoritaires sont souvent bilingues voire trilingues, maîtrisant notamment la langue officielle de l'Etat, dans certains cas il peut être nécessaire de développer de meilleures méthodes pédagogiques aux fins de l'apprentissage de la langue officielle de l'Etat par les élèves issus des minorités. Inversement, dans les zones où la Charte est mise en œuvre, la promotion de l'apprentissage des langues minoritaires chez les locuteurs de la langue majoritaire devrait bénéficier d'un soutien public. En tout état de cause, la promotion et la protection de la langue officielle de l'Etat ne devraient pas se faire au détriment de la situation des langues minoritaires.

22. Les rapporteurs soulignent que, s'agissant des politiques linguistiques dans les situations génératrices de tensions entre des Etats ou entre des régions au sein d'un Etat, la Charte offre un modèle de meilleures pratiques dans le souci de maintenir une approche ouverte en matière d'inclusion, basée sur la promotion du plurilinguisme. A travers une approche prônant des relations pacifiques et constructives entre les cultures, la Charte entend répondre aux tensions au sein d'Etats ou de régions existants ou dans des situations de constitution d'un nouvel Etat, comme dans les Balkans ou dans la région de la Baltique dans l'histoire récente.

23. Par exemple, en Slovaquie, il a été relevé que la loi sur la langue officielle est perçue comme étant « en contradiction avec le principe de la Charte qui vise à encourager et faciliter l'utilisation des langues minoritaires dans la vie publique. Dans certains cas, elle (...) empêche (...) leur utilisation. »¹² Des préoccupations à propos de l'équilibre des langues ont aussi été exprimées par les locuteurs de langues régionales ou minoritaires en Espagne et en Suède. Les faits récents en Ukraine concernant l'adoption d'un nouveau cadre législatif sur l'utilisation des langues dans l'éducation ont suscité des préoccupations dans un certain nombre d'Etats membres quant au recul éventuel du niveau de protection des langues régionales ou minoritaires. La loi sur l'éducation dans les langues minoritaires a été transmise à la Commission de Venise pour avis.

24. Concernant les préoccupations exprimées au sujet d'un manque de volonté de locuteurs de langues minoritaires d'acquérir la langue officielle de l'Etat, il est à noter que le préambule de la Charte a prévu ce problème, en « [s]oulignant la valeur de l'interculturel et du plurilinguisme, et considérant que la protection et l'encouragement des langues régionales ou minoritaires ne devraient pas se faire au détriment des langues officielles et de la nécessité de les apprendre ».

Exemples de plaintes de délégations nationales au Congrès et du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

25. Le Congrès et d'autres organes du Conseil de l'Europe ont reçu, de la part de certaines délégations nationales, des plaintes attirant l'attention sur les inquiétudes qu'une telle coexistence peut susciter concernant la manière dont les langues minoritaires sont traitées dans des Etats-parents ou dans l'Etat concerné lui-même, que le pays ait ratifié la Charte ou pas.

26. Par exemple, en février 2017, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a reçu une plainte de la délégation russe à propos de discriminations persistantes à l'encontre de la minorité russophone

¹² Rapport du Comité d'Experts de la Charte (adopté le 4 novembre 2015), paragraphe 4.

en Lituanie. La plainte a été motivée par la décision de fermer une école russophone (Stargorod) prise en 2017 par le conseil municipal de Vilnius. Dans le cadre d'une réforme de l'enseignement scolaire lancée en 2015, d'autres écoles (par exemple, Centro) avaient également été fermées et par conséquent certains écoliers de langue russe ont dû s'inscrire dans des écoles dispensant uniquement un enseignement en langue lituanienne (à l'heure actuelle, il existe 31 établissements ayant le russe pour langue d'enseignement).

27. Des préoccupations similaires ont été exprimées concernant la Lettonie (où les Russes de souche représentent environ 30 % de la population) lors de discussions du Congrès sur l'intention du Gouvernement de modifier la loi en vigueur sur les écoles des minorités financées par l'Etat. Actuellement, 60 % des cours doivent être dispensés en letton et 40 % dans une langue minoritaire ; la modification envisagée vise à ce que tous les cours soient dispensés en letton, exception faite des cours de langues minoritaires et des matières relatives aux cultures ethniques. Ce projet a suscité des protestations.

28. Dans le contexte de plurilinguisme, le Congrès a reçu des plaintes au sujet de l'emploi du français dans les municipalités « avec facilités » dans la banlieue de Bruxelles, sur lesquelles il s'est penché dans le cadre de visites d'information du Conseil de l'Europe en Belgique. En 2013, les bourgmestres de Linkebeek et de Crainhem ont envoyé une lettre au Congrès pour se plaindre du fait que l'interprétation des lois sur la langue par les autorités flamandes entravaient la participation des citoyens francophones belges à la vie politique locale. Plus tard, en 2015, un groupe de conseillers municipaux de Crainhem, Drogenbos, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel et Wezenbeek-Oppem se sont plaints de l'obligation faite aux conseillers municipaux d'employer le néerlandais dans les réunions des conseils municipaux, et aux citoyens participant aux organes consultatifs des collectivités locales, et ce malgré un arrêt de la Cour constitutionnelle (10 mars 1998) indiquant explicitement que cette obligation ne s'applique pas aux conseillers.

29. Une plainte similaire a été reçue en provenance de la minorité hungarophone en Roumanie. En 2014, dans une lettre adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, 44 municipalités situées au centre de la Roumanie, ont soulevé la question de l'utilisation du hongrois en tant que deuxième langue officielle de cette région, avec le roumain. Elles se plaignent du fait que toute réorganisation administrative de leurs comtés en une région plus grande risque de mettre la population hungarophone en position de minorité, et ce en violation des dispositions de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ainsi que celles de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Elles ont demandé une assistance pour promouvoir le dialogue entre le Gouvernement et la population hungarophone. Le rapport de l'APCE et sa Résolution 1985 (2014) ont invité les Etats membres « à prendre en compte, indépendamment des motivations économiques, la valeur ajoutée des régions historiques sur le plan culturel, linguistique, traditionnel et religieux au moment de définir/de réformer les structures ou entités administratives et/ou territoriales du pays ou de certaines institutions publiques ».¹³

30. Le Congrès a reçu une autre plainte en juin 2017, signée par plus de 150 organisations non gouvernementales basées dans le comté de Covasna, alléguant une violation de l'article 10 de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par le Préfet du comté, dans la mesure où un document du conseil du comté a été rédigé uniquement en roumain (et non sous forme bilingue, tel qu'il a été initialement approuvé), sans tenir compte du droit des minorités nationales d'utiliser leur langue maternelle dans les relations avec les autorités publiques locales.

31. Dans les exemples susmentionnés, la Roumanie a ratifié la Charte. Mais, comme les autres pays (Russie, Lituanie, Belgique) ne l'ont pas encore ratifiée (même si la Russie l'a signée), l'instrument ne peut pas être formellement appliqué ; de même, le suivi mis en œuvre par le CAHLR ne couvre pas ces Etats.

32. Toutefois, des solutions à ces types de questions pourraient en général être examinées dans le processus de la Charte si les Etats étaient en passe de ratifier la Charte. C'est la raison pour laquelle, de l'avis des rapporteurs, il importe de réitérer à tous les Etats membres l'invitation à signer et ratifier la Charte et à se référer à ses dispositions pour résoudre ces problèmes à travers le dialogue. En outre, selon les rapporteurs, la ratification devrait être suivie de la concertation des autorités locales et

¹³ <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=20772&lang=fr>

régionales chargées de sa mise en œuvre, qui doivent être simultanément dotées des compétences concomitantes.

33. S'agissant des politiques relatives aux langues dans les situations caractérisées par des tensions entre des Etats ou des régions au sein d'un Etat, la Charte offre un modèle de meilleures pratiques dans le souci de maintenir une approche ouverte en matière d'inclusion, basée sur la promotion du plurilinguisme. Le processus de la Charte permet une approche constructive des tensions qui entourent les relations pacifiques et constructives entre les cultures, dans les situations telles que celles évoquées ci-dessus.

2.4 Interaction inclusive entre l'Etat et les autorités territoriales : un processus de dialogue

34. Lorsque des Etats Parties ratifient la Charte, ils s'engagent, conformément à son article 2, à appliquer les dispositions générales de la Partie II à l'ensemble des langues parlées sur leur territoire qui satisfont à la définition de langues régionales ou minoritaires. En outre, en ce qui concerne toute langue indiquée au moment de la ratification, ils s'engagent à appliquer un minimum de trente-cinq paragraphes ou alinéas choisis parmi les dispositions de la Partie III de la Charte.

35. Le nécessaire équilibre entre les engagements des articles plus généraux de la Partie II et les engagements plus spécifiques que les Etats Parties peuvent définir au titre de la Partie III exige une attention particulière – surtout aujourd'hui, alors que la mise en œuvre effective de la Charte pose de nouveaux défis.

36. La Partie IV de la Charte décrit le processus de suivi et d'établissement de rapports et définit le rôle respectif des Etats Parties, des locuteurs des langues, de l'organe de suivi (CAHLR) et du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Le CAHLR travaille sous l'autorité de ce dernier, lui soumettant un rapport de suivi, qui est rendu public par le Comité des Ministres en même temps que les éventuelles observations de l'Etat Partie concerné.

37. L'interaction entre ces acteurs relève d'un « processus ». La Charte vise à créer les bases pour des progrès au plan de la situation des langues régionales ou minoritaires à travers une interaction inclusive. Dans le cadre du suivi et de l'évaluation, le CAHLR prête une attention particulière à cette interaction (et au développement des aspects que la Charte vise à protéger et à promouvoir), ainsi qu'à la manière dont elle est mise en œuvre sur la base d'un dialogue entre un Etat Partie donné et les locuteurs des langues.

38. C'est là où les collectivités locales et régionales entrent en jeu. Elles jouent un rôle crucial dans le processus de mise en œuvre pratique de la Charte, même si l'Etat est la partie contractante. Il existe des exemples d'activités réussies et de bonnes pratiques, à un niveau régional et local, d'Etats Parties qui ont ratifié la Charte, ainsi que de mise en œuvre spontanée des principes de la Charte par des autorités régionales dans des Etats qui n'ont pas (encore) signé ou ratifié la Charte. Ce dernier aspect dénote le rôle d'orientation et la valeur de référence de la Charte, qui formule des principes de bonne pratique en matière de protection et de promotion de la diversité linguistique et, en plus, à travers sa pratique de suivi transparent (tous les rapports sont accessibles au public), offre de nombreux exemples d'établissement de conditions propices à l'épanouissement de la diversité linguistique.

39. Par exemple, en Espagne (qui a ratifié la Charte), les administrations régionales assurent un financement aux projets culturels (musées, archives, bibliothèques, théâtres, cinéma, festivals, culture populaire et publications) en langues régionales ou minoritaires.¹⁴

40. En Estonie (qui n'a ni signé ni ratifié la Charte), l'enseignement primaire et secondaire est proposé en estonien et en russe. Les universités ont un mécanisme spécial de soutien linguistique pour les étudiants issus des écoles secondaires en langue russe. Dans la ville de Tallinn, il existe un centre d'art dramatique russe et des centres communautaires de municipalités accueillent des activités d'organisations culturelles de minorités. S'agissant des médias, il existe une chaîne publique de radio en russe et des chaînes de radio privées en langues minoritaires, principalement le russe.

¹⁴ En Espagne également, la loi sur l'éducation de 2006 garantit l'usage des langues minoritaires à tous les niveaux d'enseignement dans les communautés bilingues. Aux termes de la loi sur la radio et la télévision de service public de 2006, le diffuseur public national (RTVE) doit promouvoir la cohésion territoriale et la diversité linguistique et culturelle de l'Espagne ; et proposer des chaînes internationales de radio et de télévision qui diffusent les langues et les cultures de l'Espagne dans d'autres pays et promeuvent la production de contenus audiovisuels dans les langues des minorités. La radiodiffusion nationale coexiste avec la radiodiffusion régionale et locale financée par l'Etat dans les territoires possédant des langues propres.

41. La Partie V de la Charte identifie la procédure formelle de signature et de ratification, notamment différents aspects du processus de ratification. A ce propos, Il convient de souligner que les Etats sont encouragés à sans cesse développer leur niveau de ratification et d'engagement relativement aux langues régionales ou minoritaires. C'est ce qu'ont fait, par exemple, l'Allemagne en ce qui concerne le bas-allemand et le romani sinto¹⁵, et la Suède à travers l'extension territoriale de la protection du sami et du finnois.¹⁶

42. Dans le même esprit, les autorités locales et régionales sont invitées à adopter une version locale ou régionale de la Charte contenant des dispositions correspondant à leurs compétences et à appliquer ces dispositions. Cela est également possible pour les Etats non Parties. Des exemples relatifs à la France et à la République de Moldova, montrant comment cela peut se faire dans le contexte de la Charte, figurent dans le Rapport biennal 2016 du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à l'Assemblée parlementaire¹⁷.

3. Le plurilinguisme, exigence d'effort et richesse : le coût de la diversité

43. Il existe une abondante littérature sur les différents aspects de la diversité linguistique. Des études révèlent que cette diversité a un coût (même si ce coût est généralement surestimé – voir ci-dessous). Les coûts sont donc comparés aux avantages, qui sont de type économique et culturel. Des exemples d'avantages économiques pour les régions bilingues figurent dans des documents antérieurs du Congrès, tels que le rapport de la Chambre des régions à la 18^e session du Congrès en 2010¹⁸. Ce document cite l'Alsace et le pays de Galles comme des régions bénéficiant de ce qu'on appelle souvent le « dividende de la diversité ». ¹⁹ Le plurilinguisme apporte à la fois un revenu plus élevé pour les personnes ayant des compétences linguistiques et plus de richesse à la région concernée.

44. Des études plus récentes viennent compliquer le tableau et font ressortir d'autres avantages et valeurs, qui sont comparés aux efforts économiques requis ultérieurement pour maintenir la diversité linguistique, comme il est expliqué ci-après.

3.1 Aspects économiques 1 : les coûts sont une réalité, mais sont surestimés

45. Il existe une abondante littérature sur les différents aspects de la diversité linguistique. Des études révèlent que cette diversité a un coût. De nombreuses études économiques montrent qu'une trop grande diversité, que ce soit sur le plan linguistique, ethnique, religieux, culturel ou génétique, est source de gaspillage à un niveau institutionnel, d'inefficacité bureaucratique et de corruption.²⁰ François Grin souligne dans son article de 2016 (au point 7 ²¹), que c'est la raison pour laquelle la protection et la promotion des langues minoritaires ont été critiquées de diverses parts comme une politique malavisée entraînant des coûts injustifiables. Il cite des critiques de sociolinguistes, économistes, politologues et chercheurs en théorie politique normative. Il évoque également des

15 Le troisième rapport périodique du CAHLR sur l'Allemagne indique (au paragraphe 15) qu'en juillet 2005, le Gouvernement du Land de Rhénanie-Palatinat a conclu, avec le Conseil central des Sinti et des Roms allemands, un accord-cadre qui confirme, en son article 2, ses engagements au titre de la Charte, et vise à appliquer la Partie III de la Charte au romani dans ce Land.

16 Le cinquième rapport périodique du CAHLR sur la Suède (paragraphe 22) fait observer que, même si les autorités suédoises n'ont pas défini ces zones avec précision, elles ont néanmoins accompli des progrès notables en ce qui concerne l'application territoriale de l'article 10 (« Autorités administratives et services publics »), ainsi que la prise en charge des enfants d'âge préscolaire et des personnes âgées. Le nombre de municipalités désormais intégrées dans les zones administratives du sami et du finnois a régulièrement augmenté, et une municipalité a été ajoutée pour le meänkieli (paragraphe 23). Conformément à l'article 6 de la loi sur les minorités, les zones administratives du finnois et du sami ont été élargies le 1er janvier 2010, en y incluant 18 et 13 municipalités supplémentaires, respectivement (voir article 6 de la loi). Dans le cas du finnois, cette mesure concerne les deux principales villes de Suède, à savoir la capitale Stockholm et Göteborg.

17 Voir Application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Rapport biennal du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à l'Assemblée parlementaire. Doc. 13993 (2 mars 2016), point 3.2.2, page 8 sur la France et point 3.1.4, page 7 sur la République de Moldova (<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?FileID=22538&lang=FR>).

18 Les langues minoritaires : un atout pour le développement régional, rapport à la 18e session, CPR(18)3, 22 janvier 2010, corapporteurs : Karl-Heinz Lambertz et Farid Mukhametshin.

19 Voir Price, Adam, Ó Torna, Cairíona et Jones, Allan Wynne (1997), Les dividendes de la diversité : langue, culture et économie dans une Europe intégrée. Bruxelles, Bureau européen pour les langues moins répandues.

20 Ginsburgh, Victor and Weber, Shlomo (2011), How many languages do we need? The economics of linguistic diversity. Princeton, N.J.; Oxford: Princeton University Press.

21 Grin (2016), Challenges of Minority Languages, in Victor Ginsburgh and Shlomo Weber, eds., The Palgrave Handbook of Economics and Language. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 616-658.

Voir aussi Grin, 2004 et 2013 : <http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/etes/documents/13.Grin.pdf>, <https://www.unige.ch/fti/elf/files/7614/5865/9203/elfwp13.pdf>.

auteurs qui sont favorables à la promotion des langues minoritaires, et plus généralement à la diversité, pour diverses raisons, qu'elles soient juridiques, sociolinguistiques, pédagogiques, politiques, normatives ou économiques.

46. Des efforts ont été faits pour disposer de données empiriques, dont il ressort que les coûts associés aux langues minoritaires sont généralement surestimés. Dans certains cas, on pourrait concevoir de se passer complètement d'un service relatif à des langues minoritaires. Il peut s'agir, par exemple, de programmes de télévision en langues minoritaires. Il va sans dire que s'il n'y avait pas du tout une telle programmation, le budget correspondant serait – bien entendu – économisé.

47. Cependant, il importe de souligner ici que les estimations du coût par personne de 17 mesures de politique de ce type en faveur de langues minoritaires spécifiques en Europe sont en fait assez basses. Il s'agit de coûts concernant tout un éventail de mesures, telles que les panneaux de signalisation bilingues au pays de Galles ; l'offre de contenus de médias en suédois en Finlande et en gallois au Royaume-Uni ; l'enseignement en basque en Espagne et en irlandais en Irlande (à l'extérieur de l'Europe, on peut citer, par exemple, le maya au Guatemala et l'administration en français au Canada) ; ou la traduction (coût par habitant) au niveau des institutions européennes (voir précisions dans Grin, 2004, tableau 1, 194-195 ; note de bas de page 17).

48. Pour obtenir une estimation pertinente du coût qu'une langue minoritaire représente dans la réalité, il conviendrait de comparer les coûts aux avantages, qui sont de type économique et culturel. Des exemples d'avantages économiques pour des régions bilingues ont été présentés dans le passé, par exemple dans des rapports à la Chambre des régions. L'Alsace et le pays de Galles ont été cités comme des régions bénéficiant de ce qu'on appelle souvent le « dividende de la diversité »²² ; le plurilinguisme apporte à la fois un revenu plus élevé pour les personnes ayant des compétences linguistiques et plus de richesse à la région concernée.

49. Des études plus récentes font ressortir d'autres avantages et valeurs, qui sont comparés aux efforts économiques requis éventuellement pour maintenir la diversité linguistique. Le point de vue selon lequel le maintien des langues régionales ou minoritaires induit des coûts élevés a été réfuté par des chercheurs tels que François Grin, qui a souligné que la « bilinguisation » d'un système éducatif se traduit par des coûts relativement modestes, de l'ordre de 3 à 4 % des dépenses consacrées à l'éducation ; et que la diversité linguistique dans une économie en développement, souvent accusée (à travers le qualificatif de « fragmentation ») d'être la cause des taux de croissance du PIB médiocres, s'avère avoir un effet nul voire positif lorsqu'on tient compte du fait qu'elle peut être endogène.²³ On peut opposer à cet argument, par exemple, que le fait d'offrir un service dans une langue minoritaire est onéreux et que le choix n'est pas toujours entre l'offre d'un service dans une langue minoritaire et le défaut total d'offre d'un tel service, dont le coût est bien évidemment nul. Le choix est plutôt entre l'offre d'un service dans une langue ou une autre pour une partie d'une cible (généralement, les locuteurs natifs de la langue minoritaire considérée). Dans ce cas de figure, les coûts associés à la protection et à la promotion des langues minoritaires sont mineurs, voire négligeables. Dans certains cas, par exemple en ce qui concerne les soins médicaux offerts dans la langue maternelle, en particulier pour les petits enfants, les dépenses ne sont guère comparables aux avantages du service fourni.

50. Certaines études dans le domaine considéré, par exemple celle réalisée par Ginsburgh et Weber (Etats-Unis)²⁴, indiquent que l'effet du plurilinguisme sur l'économie dépend du contexte.

51. D'une part, des comparaisons entre des villes de compositions linguistiques différentes montrent que l'effet de la diversité linguistique est positif et assez ample. D'autre part, il ressort là aussi de plusieurs études que La diversité ethnique n'a pas d'incidence négative sur la croissance et la productivité dans les sociétés pleinement démocratiques, alors qu'elle a un impact négatif dans les

22 Price, Adam, Ó Torna, Cairíona et Jones, Allan Wynne (1997) Les dividendes de la diversité : langue, culture et économie dans une Europe intégrée. Bruxelles, Bureau européen pour les langues moins répandues.

23 Grin (2016), Challenges of Minority Languages, in Victor Ginsburgh and Shlomo Weber, eds., The Palgrave Handbook of Economics and Language. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 616-658.

Voir aussi Grin, 2004 et 2013 : <http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/etes/documents/13.Grin.pdf>, <https://www.unige.ch/fti/elf/files/7614/5865/9203/elfwp13.pdf>.

24 Voir : Ginsburgh, Victor and Weber, Shlomo (2011), How many languages do we need? The economics of linguistic diversity. Princeton, N.J.; Oxford: Princeton University Press.

sociétés moins démocratiques, en particulier dans les dictatures. Ainsi, il existe un lien clair et positif entre plurilinguisme, prospérité et régime démocratique.²⁵

52. Par ailleurs, des études appuient l'idée selon laquelle la diversité linguistique est le moyen le plus solide, et de plus en plus le seul moyen sérieux, pour protéger la diversité culturelle.²⁶ Cette dernière permet un grand nombre d'expériences dans la vie privée et sociale, qui seront sans aucun doute profitables à l'ensemble de l'humanité à terme. On pourrait avancer que la diversité linguistique agit comme un frein à la mobilité transnationale des personnes et a un effet de stabilisation des populations susceptible de ralentir les bouleversements dans les communautés de petite dimension.²⁷ Voilà, pour les régions et les communautés locales, une très bonne raison pour préserver leur diversité linguistique, dans la mesure où celle-ci est un élément essentiel du maintien de leur vitalité et attractivité économique et culturelle.

53. Même si toutes les données probantes indiquent un bilan économique positif plutôt négatif, dans de nombreux pays, l'enseignement et les services en langues minoritaires ont été supprimés durant les périodes de difficultés économiques, par exemple après l'entrée en récession de l'économie mondiale en 2008. La situation économique après le crash de 2008 a modifié la perception à l'égard du plurilinguisme par rapport à celle qui prévalait à la fin des années 90 et au début des années 2000.

54. Le professeur Robert Dunbar²⁸ attire l'attention sur les finances publiques et leur impact sur les services en langues minoritaires dans de nombreux autres contextes, par exemple la décision de l'administration locale de Londres d'arrêter l'allocation financière de S4C (télévision de service public en gallois) à la BBC, faisant ainsi économiser près de 80 millions de GBP au Trésor britannique. Les répercussions des mesures d'austérité adoptées en Irlande après 2008 sur la politique relative à la langue irlandaise ont aussi été notables. Avant la crise, des changements positifs, tels que la disponibilité de l'enseignement scolaire en langue irlandaise, avaient facilité l'intégration des migrants. Cependant, des initiatives telles que l'établissement de comités d'orientation stratégique en matière de langue irlandaise impliquant des élus locaux et des groupes bénévoles dans le but de protéger le statut de la langue irlandaise à un niveau local ou régional ou l'emploi d'agents maîtrisant la langue irlandaise dans l'administration locale ont été partiellement mises en œuvre ou se sont heurtées à des problèmes, y compris une faible implication effective de nombreuses administrations locales en termes d'investissement dans ces solutions et de mise sur pied des structures en question.

55. Ces coupes budgétaires dénotent des politiques à courte vue de certains Etats, régions communautés, qui sont non seulement culturellement néfastes mais aussi contraires à l'intérêt supérieur des régions, que ce soit sur le plan économiques ou un autre plan. Une coopération et une interaction effectives sont nécessaires entre les administrations locales, régionales et nationales afin d'assurer la pérennité du plurilinguisme. Ainsi que l'a montré l'exemple de Vojvodine en Serbie, la tradition, la pratique et la législation régionales promouvant le plurilinguisme peuvent facilement être affaiblies par des politiques négatives du gouvernement central. En plus, une répartition claire des compétences administratives sur les questions ayant trait aux langues peut aussi être un élément important à cet égard.²⁹

25 Idem, p. 128 : l'incidence de la diversité linguistique s'avère positive et assez ample, sachant qu'une hausse de 0,20 de l'indice (par exemple, fait de résider à Chicago plutôt qu'à Atlanta, ou à Dallas plutôt qu'à Cincinnati) se traduit par une hausse du salaire horaire moyen de 15 à 20 %, toutes choses étant égales par ailleurs. Par conséquent, il existe une incidence positive indéniable de la diversité linguistique sur la productivité du travail [« the effect of linguistic diversity turns out to be positive and quite large since an increase of 0.20 in the index (for example living in Chicago instead of in Atlanta, or in Dallas instead of in Cincinnati) increases the average hourly wage by 15-20 percent, all other things being equal. Thus, there is a definite positive effect of linguistic diversity on labor productivity »]. Et p. 129.

26 Voir Van Parijs (2000, 11-12).

27 Idem : malgré un coût incontestablement élevé en termes d'obstacles à la communication transnationale et à l'investissement dans l'apprentissage d'une deuxième langue, les retombées à long terme de la diversité linguistique sont donc telles que l'intérêt général requiert sa préservation à travers une application ferme du principe de territorialité linguistique [« Despite an indisputably high cost in terms of impediments to transnational communication and investment in second language learning, the long term consequences of linguistic diversity are therefore such that the general interest requires its preservation through a firm enforcement of the linguistic territoriality principle »].

28 Entretien avec le professeur Robert Dunbar, Université d'Edimbourg, Royaume-Uni, mars 2017 : ces points ont été identifiés par le professeur Moring à partir de son entretien individuel avec le professeur François Grin sur l'étude de ce dernier et de Dr Guillaume Fürst à paraître prochainement.

29 Voir Beretka, 2016: Language Rights and Multilingualism in Vojvodina, in the International Journal on Minority and Group Rights, Volume 23, Issue 4, 505-529. Document (consulté en ligne le 10 avril 2017) disponibles à l'adresse : <http://booksandjournals.brillonline.com/content/journals/10.1163/15718115-02304007>

56. Selon les rapporteurs, pour que les décisions en matière de financement de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires soient effectives, il est souhaitable d'allouer un budget séparé aux autorités régionales et locales, afin que celles-ci puissent remplir leurs fonctions.

3.2 Aspects économiques 2 : Le plurilinguisme accroît la créativité

57. Il existe des preuves empiriques d'une corrélation positive entre la créativité et le plurilinguisme (jusqu'à présent supposée, sur la base de preuves circonstancielles). Désormais, des études plus détaillées fondées sur des questionnaires sophistiqués montrent que pratiquement tous les indicateurs de plurilinguisme, y compris les compétences dans une deuxième langue, sont positivement corrélés à la plupart des mesures de la créativité, en particulier la production d'idées et l'intensité des activités et réalisations créatives. On a constaté que la maîtrise d'une troisième ou quatrième langue a d'autres effets positifs. Il importe de souligner que ces résultats valent même lorsqu'on considère l'expérience multiculturelle, ce qui indique que le plurilinguisme lui-même contribue à la créativité.³⁰

58. Un rapport centré sur la région frontalière germano-danoise, publié par l'Académie européenne, montre comment les compétences des minorités de part et d'autre de la frontière sont bénéfiques pour la société, à travers la valeur ajoutée qu'elles représentent en termes de capital pour la société, apportant une contribution au moyen des activités qu'elles mettent en œuvre dans le cadre de leur fonction unique dans la région frontalière, et à travers leurs attitudes et comportements qui participent du dialogue interculturel. Par ailleurs, le rapport note qu'outre les minorités d'expression allemande et danoise dans la région frontalière, les Frisons sont également bénéfiques à la société, tout comme les Sinti et les Roms, qui sont de plus en plus impliqués dans les processus politiques. Il souligne en particulier que les compétences en question montrent que les minorités possèdent le capital humain nécessaire non seulement pour être représentées dans une société démocratique, mais aussi pour y participer.³¹

59. L'Ecosse constitue un autre exemple : les liens entre le gaélique écossais et les affaires ont été analysés à travers une enquête (y compris les groupes de discussion et les entretiens) portant sur plus de 300 entreprises et organisations.³² En Ecosse, un peu plus de 57 000 personnes (soit 1,1 % de la population) parlent le gaélique, tandis qu'environ 87 000 personnes comprennent au moins un peu le gaélique. Nonobstant la proportion relativement faible de locuteurs de gaélique, près de deux tiers des entreprises consultées jugeaient le gaélique comme un peu, très ou extrêmement important. Les entreprises ayant identifié le gaélique comme extrêmement important relèvent en général d'industries de la création, telles que la musique, les arts plastiques, le design, les spectacles, le théâtre, les médias, l'édition et le secteur numérique/des technologies de l'information et de la communication. De même, les entreprises des secteurs du patrimoine et de l'apprentissage ont identifié le gaélique comme extrêmement important. Par ailleurs, l'étude a fait le constat d'un cercle vertueux, soulignant que les possibilités devraient nettement bénéficier aux entreprises individuelles et aux communautés dans lesquelles les entreprises sont basées, et d'un développement du gaélique en général, mettant davantage en évidence la relation dans les deux sens entre le gaélique et le développement économique et social.

60. Le potentiel des langues minoritaires caractérisées (langues ayant fait l'objet d'une marginalisation, de persécutions voire d'une interdiction à un moment de son histoire), telles que le gaélique écossais, en termes de contribution positive nette significative aux économies locales, a été démontré dans une étude réalisée en 2002 dans la province canadienne de Nouvelle-Ecosse, où le gaélique écossais, introduit dans la province aux XVIII^e et XIX^e siècles, est toujours parlé, même si c'est par une très petite minorité de la population, certainement moins d'un millier de personnes au moment de la réalisation de l'étude. L'étude a conclu que le gaélique et la culture y associée génèrent annuellement plus de 23,5 millions de dollars canadiens de chiffre d'affaires direct (sans tenir compte de leurs effets multiplicateurs) (Kennedy, 2002: 263).

30 Entretien avec le professeur François Grin, mars 2017.

31 Kompetenzanalyse 2007, 53; Minderheiten als Standortfaktor in der deutsch-dänischen Grenzregion. "Miteinander, Füreinander". Project group: Tove Malloy (project leader), Alice Engl, Alexander Heichlinger, Veronika Hopfgartner, Harald Pechlaner, Eva Teglas, Karina Zabielska, mit Gabriel N. Toggenburg, Günther Rautz and Verena Wisthaler. Bozen-Bolzano: European Academy (EURAC).

32 *Ar Stòras Gàidhlig*: The economic and social value of Gaelic as an asset; Executive summary, May 2014. Glasgow: DC Research, in partnership with Glasgow Caledonian University, CogentStrategies International Ltd and Pirnie Ltd.

61. Malheureusement, l'Union européenne a supprimé une bonne partie de son financement direct aux mécanismes d'appui aux langues régionales ou minoritaires.³³ L'utilisation active des aides structurelles régionales offertes par les Etats ou par l'Union européenne à travers leurs mécanismes de financement respectifs est un autre moyen pour développer la base de ressources sous-tendant l'économie dans les régions souvent excentrées où résident les locuteurs des langues en question. Par exemple, les projets INTERREG de l'Union européenne³⁴ peuvent être bénéfiques à l'ensemble de la région concernée et aussi à des langues régionales ou minoritaires. Les efforts dans cette direction sont susceptibles de se traduire par des retombées positives sur un double plan économique et culturel, contribuant ainsi à un cercle vertueux pour le développement régional. Toutefois, ces possibilités de financement ont été sous-utilisées : des projets pourraient être lancés de manière plus active dans les régions où les langues régionales ou minoritaires sont utilisées. Néanmoins, les rapporteurs sont d'avis que la protection de la diversité des langues implique la nécessité de réintégrer le financement direct des régimes de l'Union européenne, qui soutiennent les langues régionales ou minoritaires.

62. Pour résumer cette section, les rapporteurs soulignent que les collectivités locales et régionales devraient être encouragées (et soutenues financièrement par leurs Etats respectifs) à maintenir des politiques linguistiques pluralistes pour trois raisons essentielles. Premièrement, parce plus les langues minoritaires sont soutenues et vivantes dans une région, plus fort est le souhait de leurs locuteurs de demeurer dans la communauté concernée, ce qui constitue un rempart contre l'exode de la main-d'œuvre et des cerveaux et protège ainsi la vitalité de la région. Deuxièmement, les politiques en question génèrent un bénéfice économique certain. Les coûts induits par le maintien des langues régionales ou minoritaires sont souvent surestimés et souvent plus que compensés par les retombées économiques positives. Et surtout, un niveau plus élevé de compétences linguistiques plurielles chez les individus favorise la créativité. Couplés au gain politique induit par la création d'un environnement plus pacifique, ces avantages au plan culturel, social, économique et de l'innovation devraient constituer les piliers des politiques des autorités régionales.

4. La Charte en pratique : nouveaux défis

63. Le processus de la Charte doit se caractériser par la continuité. Son texte a été élaboré au cours des dernières décennies du siècle, et, même si ses principes clés ont bien muri au fil du temps, les évolutions nouvelles dans la société ont entraîné des modifications qui n'étaient pas prévues en détail lors du lancement de la Charte en 1992.

64. Un principe établi de *common law* est d'interpréter les instruments de ce type de manière dynamique (ou « objective »), plutôt que d'une façon statique qui ne permet que peu ou pas l'évolution de la manière dont l'instrument juridique est appliqué à un environnement en mutation. Dans cette section, les rapporteurs se penchent sur certaines évolutions de la société qui réclament une attention urgente, sachant que l'esprit fondamental de la Charte requiert des activités en faveur de la promotion et de la sauvegarde des langues régionales ou minoritaires, ainsi que sur la facilitation et/ou l'encouragement de l'usage des langues régionales ou minoritaires.

4.1 La Charte à l'ère de la numérisation

65. Les changements spectaculaires intervenus dans le *modus operandi* de la quasi-totalité des secteurs de la société en raison de la numérisation constituent un facteur que les collectivités locales et régionales doivent sérieusement prendre en considération si elles entendent mettre en œuvre les principes de la Charte avec efficacité.

66. Ces changements ont une incidence, par exemple, sur l'éducation (article 8 de la Charte) de plusieurs façons. Même si la Charte a contribué à une évolution positive (par exemple en Espagne, où la loi sur l'éducation de 2006 garantit l'usage des langues minoritaires à tous les niveaux d'enseignement dans les communautés bilingues), de nouveaux défis se font jour avec le développement actuel des systèmes d'enseignement. De nouvelles formes d'enseignement à distance sont créées et proposées sur de grandes distances. Les jardins d'enfants, écoles et

33 Gazzola, Michele, Grin, Françoise, Häggman, Johan and Morig, Tom (2016). The EU's Financial Support for Regional or Minority Languages. A Historical Assessment. In *Treatises and Documents, Journal of Ethnic Studies / Razprave in gradivo, Revija za narodnostna vprašanja* 77/2016, 31-64).

34 Voir <https://www.interregeurope.eu/>

universités ont besoin de nouvelles applications compatibles avec l'ensemble des langues, y compris les langues régionales ou minoritaires, aux fins de l'enseignement de langues en tant que matières ou de l'enseignement de matières en langues.

67. Il existe aussi des environnements d'éducation préscolaire dans lesquels les jeunes s'initient à l'utilisation des médias sociaux, échangeant avec leurs pairs, dans différentes langues. Il y a là des possibilités intéressantes de développement de l'appui aux langues régionales ou minoritaires. La difficulté est, bien entendu, de trouver les ressources nécessaires pour mettre en place ces services pour ces langues également.

68. La numérisation touche les autorités judiciaires également. Dans de nombreux Etats et contextes, des services et procédures relevant de l'article 9 de la Charte ont été développés et sont disponibles à travers des sites Internet. De nombreuses questions juridiques se prêtant à la systématisation font désormais l'objet de services numériques proposés aux citoyens. Si des versions compatibles avec cette évolution ne sont pas disponibles dans les langues régionales ou minoritaires, l'utilisation de ces dernières s'en trouvera dans la pratique plus onéreuse, plus difficile et plus lente dans de nombreux cas.

Services numériques

69. Les administrations, notamment dans les domaines des impôts, des pensions, des soins de santé et des prestations sociales, communiquent de plus en plus à travers leurs plateformes numériques. De même, les informations au public sont souvent disponibles en premier lieu, et parfois exclusivement, en ligne. Cela a déjà causé des problèmes qui relèveraient de l'article 10 de la Charte, dont certains ont été identifiés dans le processus de suivi.

70. Par exemple, au Danemark, les locuteurs d'allemand déclarent trouver peu ou pas du tout d'informations dans leur langue sur les sites Internet des administrations nationales, régionales et locales. En Autriche, il a été signalé que le système informatique n'est pas compatible avec les signes diacritiques de l'alphabet du croate du Burgenland (voir le deuxième rapport d'évaluation du CAHLR, 2008).

71. Un problème similaire a été observé en Finlande, pays au sujet duquel le CAHLR a fait part de ses préoccupations suite à l'incapacité de l'administration de la police à produire des formulaires électroniques en sami pour des motifs de non-compatibilité avec les caractères spéciaux du sami (voir le quatrième rapport d'évaluation du CAHLR, 2011). En 2015, le Gouvernement finlandais a approuvé un programme qui impose l'élaboration de principes applicables au numérique pour l'ensemble des services publics (y compris ceux fournis par des collectivités régionales ou locales) d'ici la fin de 2017.

72. Les problèmes associés au défaut d'offre de services numériques dans les langues régionales ou minoritaires de la part des autorités doivent être pris très au sérieux, d'autant plus que le développement de ces services dans la société en général est rapide. Il est capital que les réformes veillent à ce que les services numériques, l'accès à l'information et la possibilité de communiquer avec les autorités soient offerts dans les langues régionales et minoritaires, conformément à l'article 10 de la Charte, en ayant aussi à l'esprit les besoins des personnes qui, pour diverses raisons, ne peuvent pas avoir accès aux services sous forme numérique. Cela exige des efforts soutenus à tous les niveaux de la société. Sachant que les pouvoirs locaux et régionaux sont souvent des fournisseurs de services administratifs de première ligne, il s'agit là d'un domaine de préoccupation majeur pour leurs agents responsables du développement de ces services.

Le secteur des médias

73. Il existe de nombreux exemples de développements qui sont en conformité avec les dispositions de la Charte dans le secteur des médias (article 11). Par exemple, en Autriche, la loi de 2001 relative à la télédiffusion impose au radiodiffuseur de service public (ORF) de diffuser des émissions dans les langues des minorités. En Espagne, aux termes de la loi sur la radio et la télévision de service public de 2006, le diffuseur public national (RTVE) doit promouvoir la cohésion territoriale et la diversité linguistique et culturelle de l'Espagne. Des chaînes internationales de radio et de télévision diffusent les langues et les cultures de l'Espagne dans d'autres pays et promeuvent la production de contenus audiovisuels dans les langues des minorités.

74. Cependant, le secteur des médias connaît également des changements rapides. Les dispositions la Charte relatives aux médias ont été rédigées à un moment où les médias numériques n'existaient

pas encore sous les formes qu'ils revêtent aujourd'hui. Qu'ils soient du secteur privé ou du secteur public, les médias traditionnels ont connu des baisses d'effectifs et de recettes, dans de nombreux pays. Cela a des répercussions sur la fourniture de services d'information et culturels dans des langues qui représentent un petit marché dans l'ensemble, et, en particulier, les services dans les langues régionales ou minoritaires sont menacées dans de nombreux cas.

75. La télévision a été numérisée et la plupart des médias traditionnels ont développé un site Internet numérique, en réduisant en même temps l'envergure de leurs services sous forme imprimée. Les nouvelles formes de médias sociaux qui étaient imprévues à l'époque du lancement de la Charte sont désormais entrées dans le quotidien des jeunes, transformant de façon spectaculaire leur comportement.

76. Cela crée un double problème³⁵. Alors que les personnes plus âgées ont toujours tendance à se tourner vers les journaux imprimés, la radio et la télévision dans leur consommation quotidienne de médias, une bonne partie de la jeune génération se tourne elle exclusivement vers les médias numériques, consultés à partir d'un appareil mobile. Cela signifie que, dans un futur prévisible, la société devra maintenir parallèlement deux technologies afin de servir convenablement les personnes plus âgées à travers des médias traditionnels tout en développant de nouveaux formats et contenus de médias de sorte à ne pas perdre les jeunes.

77. Le nouveau monde des médias numériques a des conséquences non seulement pour l'utilisation des médias mais aussi pour le comportement des jeunes en général. De nos jours, les médias opèrent sur des marchés mondiaux, ce qui s'est traduit par une concentration dans des médias de grande dimension proposant souvent un contenu de divertissement. Une étude montre que le niveau d'usage de l'anglais a atteint voire dépassé celui des langues nationales et des langues régionales ou minoritaires chez les jeunes locuteurs de ces langues³⁶.

78. Les jeunes locuteurs des langues régionales ou minoritaires sont souvent trilingues, maîtrisant une *lingua franca* en plus de leur langue et de la langue nationale. La maîtrise de plusieurs langues facilite la mobilité des jeunes. On peut percevoir ce potentiel de mobilité (également appelé motilité³⁷), par exemple, chez les jeunes locuteurs de suédois en Finlande ; 10 % des locuteurs de suédois se sont expatriés à l'étranger entre 2000 et 2015.³⁸ De même, des données relatives à la mobilité des Sami tout au nord de l'Europe révèlent une tendance chez de nombreux Sami qualifiés à rechercher des possibilités de carrière dans les capitales des pays nordiques.³⁹ Il est dans l'intérêt immédiat des régions de développer un contexte concurrentiel pour les jeunes locuteurs de langues minoritaires qui rendraient leurs conditions de vie et leur environnement culturel attractifs, afin de pouvoir maintenir l'impact créatif et positif du plurilinguisme visant la vitalité et la stabilité régionales ((voir paragraphe 52 ci-dessus).

Activités et équipements culturels

79. Les mêmes processus qui concernent les médias sont également déterminants dans le développement des activités et équipements culturels (article 12 de la Charte). C'est article est particulièrement intéressant en ce sens qu'il est centré sur le développement de modes de traduction et l'accès aux contenus par-delà les barrières linguistiques, qui revêtent aujourd'hui une importance cruciale pour les langues menacées.

80. Les mêmes processus qui concernent les médias sont également déterminants dans le développement des activités et équipements culturels (article 12). C'est article est particulièrement intéressant en ce sens qu'il est centré sur le développement de modes de traduction et l'accès aux

35 Moring, Tom et Dunbar, Robert (2008), La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et les médias. Langues régionales ou minoritaires, n° 6. Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe.

36 Vincze, Laszlo and Moring, Tom (forthcoming, submitted to Journal of European and Regional Studies) 'Trilingual Internet use, identity and acculturation among young minority language speakers: Some data from Transylvania and Finland'. [A paraître.]

37 Houtcamp, Christopher (forthcoming) 'The relevance of motility in language shift research'. Language Problems and Language Planning. [A paraître.]

38 Kepsu, Kaisa (2016) 'Hjärrflykt eller inte? En analys av den svenskspråkiga flytningen mellan Finland och Sverige 2000-2015. Magma pamflett 2/2016. Helsingfors: Magma.

39 Gröndahl, Satu (2006) 'Natives of the North'. In Books from Finland 1/2006 (Voir en ligne : <http://neba.finlit.fi/booksfromfinland/bff/106/grondahl.htm>, page consultée le 14 mars 2017).

contenus par-delà les barrières linguistiques ; une activité qui revêt aujourd'hui une importance cruciale pour les langues qui sont menacées.

81. Un atelier STOA (évaluation des choix scientifiques et technologiques) tenu au Parlement européen en 2017 a examiné l'aide apportée par les technologies linguistiques pour les langues parlées dans l'UE. Sur une échelle d'évaluation de l'aide des technologies linguistiques allant de 5 à 1 (« excellente », « bonne », « passable », « fragmentaire », « médiocre ou nulle »), la note « excellente » n'a été atteinte pour aucune langue. Seul l'anglais a invariablement reçu la note « bonne » pour les quatre différents aspects soumis à évaluation (traduction automatique, analyse de textes, applications vocales et ressources).⁴⁰ Une note « passable » a été attribuée en plus pour deux langues pour la traduction automatique et pour neuf langues pour les ressources, toutes ces langues étant des langues principales d'Etats.

82. Les langues régionales et minoritaires ont toutes reçu la note « fragmentaire » ou « médiocre ou nulle ». Seul trois langues minoritaires (catalan, basque et galicien) ont atteint le niveau de notation « fragmentaire ». L'aide des technologies linguistiques a été jugée « médiocre ou nulle » pour des langues, telles que l'irlandais ou le gallois, qui jouissent d'un statut reconnu dans les Etats où elles sont utilisées.

83. Selon l'étude susmentionnée, les langues européennes jouissent d'un statut égal, mais la majeure partie de ces langues sont exposées à un sérieux danger d'extinction numérique. Cet avertissement concorde avec celui lancé par un mathématicien linguiste, András Kornai, qui a souligné que le danger de mort numérique des langues est sérieusement sous-estimé, sachant que moins de 5 % de toutes les langues peuvent encore entrer dans le monde numérique.⁴¹

84. Ces alertes présentent un message capital aux collectivités locales et régionales, en particulier si l'on a à l'esprit toutes les retombées positives pour la diversité linguistique qui peuvent résulter d'un développement approprié de technologies linguistiques prenant en compte les langues régionales ou minoritaires. Ces technologies devraient inclure des applications adaptées aux différents contextes locaux, sachant qu'il arrive qu'un Etat-parent développe des services axés sur les technologies linguistiques pour une langue sans que ces services ne soient adaptés pour une utilisation dans un Etat voisin. Les rapporteurs attirent l'attention sur le fait qu'il y a beaucoup à gagner ou à perdre pour les langues régionales ou minoritaires dans ce domaine.

85. Les défis en rapport avec l'article 13 de la Charte (vie économique et sociale) recourent dans une large mesure ceux en rapport avec l'article 10, évoqués ci-dessus. Nombre de services (services bancaires, de santé, de prestations sociales, etc.) sont fournis par le secteur public ou par le secteur privé ; et, pour des raisons évidentes également, les entreprises privées adoptent le support numérique.

Echanges transfrontières

86. En ce qui concerne les échanges transfrontaliers (article 14), la numérisation a créé de nouvelles frontières « virtuelles » à travers des pratiques telles que le « géo-blocage » (forme de dispositif de protection technologique qui restreint l'accès à des contenus Internet en fonction de la situation géographique des internautes). Des problèmes similaires se produisent pendant des émissions de télévision et de radio. Cela dénote les limites de l'offre transfrontière de services de diffusion et autres numériques. Ceci est déplorable, en particulier dans le cas de nombreuses minorités d'Etat-parent, comme les locuteurs danois et allemand des deux côtés de cette frontière, des locuteurs suédois en Finlande, des Finlandais en Suède ou des Hongrois en Roumanie (plus de 1,2 million de Hongrois, selon le Recensement de 2011), des Hongrois en Slovaquie, en Ukraine etc.. De nombreux autres exemples pourraient également être cités.

87. Des efforts sont en cours au niveau de l'Union européenne pour établir un marché unique numérique⁴². Des solutions ont été adoptées pour répondre, dans une plus ou moins grande mesure, à ce problème sur une base bilatérale, par exemple à travers des arrangements ayant trait à la télévision numérique entre la Finlande et la Suède. Cependant, les rapports de suivi du CAHLR font

40 Rehm, Georg (2017) Human Language Technologies in a Multilingual Europe. Exposé à l'atelier STOA (évaluation des choix scientifiques et technologiques) au Parlement européen, janvier 2017. Présentation PowerPoint en anglais accessible en ligne à l'adresse www.europarl.europa.eu/stoa/cms/home/workshops/language, consultée le 15 mars 2017.

41 Kornai, András (2013), 'Digital Language Death', PLoS ONE 8(10).

42 Voir https://ec.europa.eu/commission/priorities/digital-single-market_fr

état de cas où des services ont été bloqués à cause de la formation de nouvelles frontières nationales ou à cause d'un passage de techniques de distribution analogiques à des techniques numériques. Le CAHLR a plusieurs fois formulé des observations sur les insuffisances des services télévisuels à l'intention des locuteurs des langues minoritaires dans les régions frontalières d'Allemagne et du Danemark (voir, par exemple, Danemark dans le quatrième cycle de suivi, paragraphes 64, 65 et 69 à 71, et Allemagne dans le cinquième cycle de suivi, paragraphes 25, 26 et 85 à 87).

88. Sachant que, pour de nombreuses langues minoritaires, l'accès à la langue de l'Etat-parent de l'autre côté d'une frontière est vital, les régions devraient apporter une contribution active pour résoudre les problèmes à cet égard. Les rapporteurs pensent que les engagements souscrits par les Etats ayant ratifié la Charte, sur la coopération transfrontalière au niveau national (voir article 7, paragraphe 1.i), pourraient bien être appuyés par la coopération régionale dans les régions frontalières.

5. Un facteur déterminant pour l'avenir : se préoccuper sérieusement des engagements au titre de la Partie II

89. L'article 7 demande que soient respectés l'esprit et les principes fondateurs de la Charte. Il impose aux Etats de fonder leur politique, leur législation et leur pratique sur la reconnaissance des langues régionales et minoritaires en tant qu'expression de la richesse culturelle. Cela implique que la zone géographique de chaque langue soit respectée. Cela requiert également une action résolue de la part des pouvoirs publics pour promouvoir les langues régionales ou minoritaires en vue de les sauvegarder, d'une part, et de faciliter et/ou d'encourager leur usage oral et écrit dans la vie publique et dans la vie privée, d'autre part. Dans certaines régions géographiques où les utilisateurs de la langue minoritaire sont nombreux et/ou la minorité dépasse un certain taux de la population (par exemple, 20%), selon l'avis des rapporteurs, la pratique bilingue devrait être soutenue en reconnaissant la langue minoritaire en tant que langue régionale officielle, en plus de la langue officielle de l'Etat.

90. Plus précisément, à travers l'article 7, les Etats Parties souscrivent des engagements tels que la mise à disposition de formes et de moyens adéquats d'enseignement et d'étude des langues régionales ou minoritaires, et la promotion des échanges transnationaux.

91. Ces principes fondamentaux donnent clairement plus de force aux locuteurs des langues régionales et minoritaires, aux communautés locales et aux régions pour demander aux Etats Parties d'offrir des conditions appropriées, à travers la législation et l'orientation des ressources, à travers une allocation budgétaire clairement identifiable de façon à répondre à l'interprétation dynamique de la Charte dans le monde d'aujourd'hui.

92. Alors que, pour les Etats Parties, l'article 7 n'est pas moins contraignant que les engagements plus spécifiques au titre de la Partie III, il tend à rester dans l'ombre des engagements plus précis et en particulier de ceux relatifs aux langues qui font l'objet d'un suivi au titre de cette même Partie. Les rapporteurs soulignent que les principes et activités inclus dans l'article 7 sont particulièrement importants dans la période actuelle de changement, car ils témoignent de la prévoyance des auteurs de la Charte. En raison de leur caractère plus général, ils se prêtent plus facilement à une interprétation dynamique.

93. Dans l'ensemble, les études récentes et les exemples concrets témoignent largement de l'impact positif de la Charte. Cela étant dit, les rapporteurs sont d'avis qu'il est nécessaire de mettre en œuvre les principes fondamentaux de la Charte de façon considérée et objective.

94. Dans certains cas, les besoins des langues régionales ou minoritaires et de leurs locuteurs sont élémentaires et peuvent encore être satisfaits en utilisant les méthodes et les moyens qui étaient prévus au cours des dernières décennies du XX^e siècle.

95. Dans d'autres cas, et pour toutes les langues qui entreront dans le monde numérique, de nouvelles façons de répondre aux défis auxquels les locuteurs sont confrontés devront être développées sans cesse, conformément à l'esprit fondamental de la Charte et à une interprétation dynamique tenant compte des évolutions sociétales et technologiques.

96. C'est là une approche qui contribue au bien-être des régions et des communautés locales, tout en respectant les valeurs fondamentales telles que le respect de la démocratie, l'encouragement de la participation sur un pied d'égalité et la contribution positive de la diversité culturelle et linguistique dans la société.

97. Dans le cadre de la question de la diversité linguistique, les rapporteurs souhaiteraient faire de brèves observations sur la question des langues des migrants, même si ni la Charte ni la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ne couvrent ces langues, comme mentionné ci-dessus au paragraphe 12. La non-inclusion des langues des migrants dans la Charte repose sur le point de vue que ces langues et leurs locuteurs vivent dans des conditions assez différentes et sont confrontés à des problèmes d'intégration spécifiques, qui devraient peut-être être traités par un instrument juridique spécifique.

98. Toutefois, cela ne signifie pas que les meilleures pratiques développées dans le processus de la Charte ne peuvent pas être appliquées également dans ce contexte, compte tenu des conditions spécifiques et des traditions propres à chaque région des pays d'Europe. Les rapporteurs sont conscients que le contexte historique et le fait de savoir si une langue de migrants est implantée depuis assez longtemps dans un pays pour y acquérir la dimension de langue de minorité traditionnelle détermineront les politiques adoptées par les gouvernements nationaux à cet égard. Ils tiennent néanmoins à attirer l'attention sur le fait que, tout en restant dans le cadre de la Charte, les autorités disposent d'une marge de manœuvre : l'exemple irlandais mérite d'être examiné, pour ce qui est de l'importance de l'intégration des migrants dans les langues minoritaires traditionnelles plutôt que dans la langue majoritaire. C'est une question qui a figuré à l'ordre du jour au moins en Catalogne en Espagne et en Ostrobotnie en Finlande, en tant que aspect important de l'avenir de la langue minoritaire traditionnelle en question.

6. Conclusions

99. Organe politique du Conseil de l'Europe représentant plus de 200 000 collectivités locales et régionales des Etats membres, le Congrès promeut la diversité sous toutes ses formes et le respect des droits fondamentaux de tous et appuie toutes les initiatives qui encouragent et améliorent la participation des citoyens en vue de créer des sociétés démocratiques stables régies par la prééminence du droit. A cet effet, il est partie prenante des plans d'action du Conseil de l'Europe visant à bâtir des sociétés inclusives.

100. Dans le même esprit, la Charte (notamment son article 7) impose aux Etats de fonder leur politique, leur législation et leur pratique sur la reconnaissance des langues régionales et minoritaires en tant qu'expression de la richesse culturelle. Pour cela, les pouvoirs publics doivent promouvoir ces langues aux fins de leur sauvegarde. Ils doivent également faciliter et/ou encourager l'usage oral et écrit des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique et dans la vie privée.

101. Les rapporteurs pensent que les objectifs fondamentaux de la Charte tels que l'interculturalisme et le plurilinguisme sont cruciaux pour développer des politiques qui permettront aux pouvoirs publics de traiter les tensions existant entre les langues officielles et les langues régionales ou minoritaires.

102. Les collectivités locales et régionales devraient être encouragées et habilitées à maintenir des politiques linguistiques pluralistes. Et ce, premièrement, pour protéger la vitalité culturelle de la région ; deuxièmement, eu égard aux retombées économiques positives ; et, troisièmement, parce qu'un niveau plus élevé de compétences linguistiques plurielles chez les individus favorise la créativité, et partant l'innovation.

103. Les collectivités locales et régionales doivent prendre des mesures urgentes dans un autre domaine, à savoir l'économie culturelle numérique et la préparation à l'avenir dans ce secteur en forte croissance. Ce point doit être inclus dans les politiques linguistiques, et le développement de technologies linguistiques à l'appui des langues régionales ou minoritaires doit bénéficier d'un soutien actif. L'établissement de rapports sur ces mesures doit être actualisé pour assurer la transparence des nouvelles politiques et permettre leur suivi. Ce faisant, il importe de ne pas négliger les besoins des personnes plus âgées ou remettre en question le soutien traditionnel aux communautés moins développées de locuteurs de langues régionales ou minoritaires.

104. Dans sa recommandation de 2007, le Congrès avait invité les Etats Parties qui s'étaient engagés à ratifier la Charte au moment de leur adhésion au Conseil de l'Europe⁴³ à le faire. Les rapporteurs proposent de réitérer cette invitation à travers une recommandation aux Etats membres, et appellent les collectivités locales et régionales à encourager leurs autorités nationales à signer et ratifier la Charte, dans le cas des Etats qui ne l'ont pas encore fait.

105. Les rapporteurs proposent aussi d'inviter les Etats membres ayant ratifié la Charte à maintenir et à renforcer leur engagement en faveur de la Charte, à améliorer la protection des langues régionales et minoritaires sans restriction, à consolider leur soutien à l'utilisation de ces langues, en garantissant des droits spéciaux ou un statut de langue officielle si approprié, et en impliquant expressément les autorités locales et régionales et en leur donnant des prérogatives pour la pratique quotidienne.

106. Outre la recommandation aux autorités nationales, il serait judicieux de rappeler aux autorités régionales la nécessité de créer des conditions intéressantes (de préférences par les allocations budgétaires clairement identifiées) pour les langues régionales ou minoritaires en tant que ressource essentielle qu'il convient de préserver parce qu'elles profiteront à l'économie régionale et locale, à la créativité, à la vitalité et au bien-être.

107. Les régions devraient activement participer au développement de mesures pour relever les défis cruciaux auxquels seront confrontées la plupart des langues européennes (et des langues régionales ou minoritaires) dans le nouvel environnement numérique, y compris le démantèlement des barrières transfrontières numériques. Il s'agit de garantir, en relation avec ces langues, le respect des engagements en matière de fourniture des services prévus par la Charte, y compris dans le monde numérique, comme dimension fondamentale de la démocratie.

108. La ratification de la Charte est souhaitable mais les rapporteurs tiennent à souligner qu'elle ne constitue pas une condition indispensable pour adopter des versions locales ou régionales de la Charte contenant dispositions adaptées aux compétences des collectivités locales ou régionales. En effet, les pouvoirs locaux et régionaux des Etats non Parties ont beaucoup de latitude pour agir sur la base de versions de la Charte adaptées à leurs compétences et les appliquer. Ils peuvent développer de bonnes pratiques conformément à l'esprit fondamental et aux engagements définis dans les dispositions de la Charte.

109. Enfin, les rapporteurs recommandent que tous les pouvoirs locaux et régionaux améliorent, dans la mesure du possible, la coopération régionale et transfrontalière afin de fournir les meilleurs services pour l'utilisation des langues régionales ou minoritaires.

43 Albanie, Azerbaïdjan, l'ex-République fédérale de Yougoslavie, Géorgie, Moldova et Russie.