

AVIS SUR LES DISPOSITIONS DE LA CHARTE EUROPEENNE DES LANGUES REGIONALES OU MINORITAIRES QUI DEVRAIENT ETRE ACCEPTEES PAR TOUS LES ETATS CONTRACTANTS

Introduction

La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a été sollicitée par la Commission des Affaires juridiques et des Droits de l'Homme de l'Assemblée parlementaire pour étudier la question de savoir "s'il est possible de parvenir à un noyau dur de droits dans la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, susceptible d'être acceptée par tous les Etats contractants à la Convention" (cf. aussi la Directive 513 (1996) de l'Assemblée).

Lors de sa 24e session plénière (Venise, 8-9 septembre 1995), la Commission a décidé de charger sa sous-Commission sur la protection des minorités d'étudier cette question sur la base d'un rapport préliminaire préparé par M. Maas Geesteranus. La sous-Commission sur la protection des minorités a tenu deux réunions sur cette question les 23 novembre 1995 et 29 février 1996.

Le présent avis a été élaboré par la sous-Commission sur la protection des minorités sur la base d'un rapport de M. Maas Geesteranus, et des contributions de MM. Malinverni et Matscher. Il a été adopté par la Commission lors de sa 26e session plénière (Venise, 1er-2 mars 1996).

1. Le souci de garantir un noyau dur des droits des minorités linguistiques en Europe

La Commission de Venise partage le souci exprimé dans le Rapport Bindig (Doc. 7442 du 20 décembre 1995) sur les droits des minorités nationales, souci qui a inspiré la proposition de l'Assemblée parlementaire d'étudier la possibilité d'identifier un noyau dur d'obligations auxquelles devraient souscrire tous les Etats contractants à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. A cet égard, elle tient à souligner que la connaissance et la possibilité d'utiliser sa langue maternelle constituent l'essence de l'identité culturelle d'une minorité, c'est-à-dire qu'avec la perte de sa langue, celle-ci risque de perdre son identité et de s'acheminer vers sa disparition.

La Commission constate avec le Rapporteur de l'Assemblée une lacune certaine dans la Convention européenne des Droits de l'Homme quant à la protection spécifique des droits des minorités linguistiques. Quand bien même l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 2 du Protocole additionnel permet d'accorder une certaine protection en la matière (cf. Cour eur. D.H. arrêt dans l'affaire linguistique belge, jugement au fond le 27 juin 1968, série A n°6), aucune liberté linguistique en tant que telle n'est explicitement garantie dans la Convention ; par ailleurs, la jurisprudence des organes de la Convention ne semble pas indiquer que de tels droits pourraient être déduits de la liberté d'expression (article 10; voir toutefois, l'affaire "Sadik Ahmet c. Grèce", actuellement pendante devant la Cour), de la liberté de pensée et de conscience (article 9), ou de l'article 3 du Protocole n°1 (cf. l'affaire "Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique" du 2 mars 1987, série A n°113).

La Commission de Venise a déjà défini, dans sa proposition pour une Convention européenne pour la protection des minorités, les principes qui doivent être appliqués et les droits qui doivent être garantis en matière de protection des minorités linguistiques. Selon les articles 7, 8 et 9 de sa proposition, les personnages appartenant à une minorité ont le droit de se servir librement de leur langue, en public et en privé; lorsqu'une minorité atteint un pourcentage substantiel de la population d'une région ou de la population totale, les personnes appartenant à cette minorité doivent pouvoir s'adresser, dans la mesure du possible, dans leur propre langue aux autorités politiques, administratives et judiciaires de cette région; par ailleurs, dans les écoles publiques, l'enseignement obligatoire comporte, pour les élèves appartenant à cette minorité, l'étude de leur langue maternelle. La Commission a reconnu que la garantie de l'enseignement de la langue maternelle constitue pour un groupe minoritaire la clé de voûte de la sauvegarde et de la promotion de sa langue.

Dans le même ordre d'idées s'inscrivent plusieurs dispositions de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (les articles 9.1, 10, 14 et 17), de la proposition de Protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme contenue dans la Recommandation 1255 de l'Assemblée parlementaire (article 8.1)^[1].

Aux yeux de la Commission de Venise la question qui se pose n'est donc pas celle de savoir si des droits linguistiques doivent bénéficier d'une garantie collective au niveau européen - ce dont elle ne doute pas - mais d'étudier si la création d'un noyau dur à partir des dispositions de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires est une manière appropriée pour garantir ces droits.

2. L'objet de la Charte

La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires est destinée à protéger et à promouvoir les langues régionales ou minoritaires en tant que composante menacée du patrimoine culturel européen. C'est pourquoi, l'accent est mis sur la dimension culturelle et l'emploi de ces langues dans plusieurs aspects de la vie tels que l'enseignement (article 8), la justice (article 9), les relations avec les autorités administratives (article 10), les médias (article 11), les activités et équipements culturels (article 12), la vie économique et sociale (article 13) et les échanges transfrontaliers (article 14).

La Charte ne vise pas la création de droits individuels ou collectifs en faveur des personnes pratiquant les langues régionales ou minoritaires dans un Etat. Elle s'efforce de sauvegarder "la valeur de l'interculturel et du plurilinguisme" comme étant "une contribution importante à la construction d'une Europe fondée sur les principes de la démocratie et de la diversité culturelle", mais toujours "dans le cadre de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale" (cf. le Préambule de la Charte ainsi que le paragraphe 10 et ss. du rapport explicatif). Par ailleurs, la définition des langues régionales ou minoritaires telle que donnée par la Charte dans son article 1.a), (i), ne comprend que des langues historiques parlées traditionnellement sur le territoire d'un Etat par ses ressortissants, et différente(s) de la ou les langue(s) officielle(s) de l'Etat, en faisant abstraction des langues des migrants et des dialectes (article 1.a), (ii).

En dépit de l'objectif affirmé par ses auteurs dans le rapport explicatif (par. 10 et s.), la Charte est en fait souvent considérée aussi bien au sein du Conseil de l'Europe qu'en dehors de celui-ci comme un instrument fondamental pour la protection des minorités^[2].

Ceci n'est guère surprenant. En effet, les différents instruments de protection des minorités déjà adoptés, proposés, ou en cours d'élaboration, non seulement couvrent par leur champ d'application des domaines très proches, mais ils visent également, par leurs dispositions respectives, le problème des langues minoritaires.

Ainsi, par exemple, on retrouve une partie des principes consacrés à la partie II de la Charte et à son article 7, notamment la disposition de l'article 7.1.d) ("la facilitation et/ou l'encouragement de l'usage oral et écrit des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique et dans la vie privée") dans des documents suivants:

- article 10.1 de la Convention-cadre pour les minorités ("Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'utiliser librement et sans entrave sa langue minoritaire en privé comme en public, oralement et par écrit");
- article 7.1 de la Recommandation 1201 de l'Assemblée parlementaire ("Toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit

d'utiliser librement sa langue maternelle en privé comme en public, aussi bien oralement qu'écrit", voir aussi Recommandation 1255 (1995)];

- article 7 de la Proposition pour une Convention européenne pour la protection des minorités de la Commission de Venise ("Les personnes appartenant à des minorités linguistiques ont le droit de se servir librement de leur langue, aussi bien en public qu'en privé.");
- article 2.1 de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses ou linguistiques des Nations Unies ("les personnes appartenant à des minorités ont le droit ... d'utiliser leur propre langue, en privé et en public, librement et sans ingérence ni discrimination quelconque");
- article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ("Dans les Etats où il existe des minorités ... linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit ... d'employer leur propre langue."

En visant d'abord les langues et par ce biais les minorités linguistiques traditionnelles dans les Etats européens, la Charte sollicite certaines actions positives en faveur des langues minoritaires de la part des Etats contractants.

Toutefois, la nécessité de tenir compte de la complexité et de la diversité de la situation des langues régionales ou minoritaires en Europe, a fait que la Charte s'est dotée d'une structure particulière lui permettant d'appréhender les aspects spécifiques de chaque situation en y adaptant ses exigences.

3. Structure de la Charte : le système "à la carte"

3.1 La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires offre aux Etats deux niveaux d'engagement.

Tout d'abord, la partie II de la Charte et son article 7 définissent les principes et les objectifs poursuivis, qui constituent un "tronc commun", c'est-à-dire les obligations devant être acceptées par tous les Etats-Parties. Aucune réserve n'est admise à l'article 7.1, conformément à l'article 21.

La partie III contient un choix d'engagements précis visant à réaliser les principes énoncés dans la partie II. Conformément au paragraphe 2 de l'article 2 de la Charte, les Etats peuvent indiquer librement les langues auxquelles ils consentent que la partie III soit appliquée et, pour chaque langue indiquée, ils peuvent définir quelles sont les dispositions de la partie III dont bénéficieront la (les) langue(s) choisie(s). La même disposition précise que "chaque Partie s'engage à appliquer un minimum de trente-cinq paragraphes ou alinéas choisis parmi les dispositions de la partie III de la présente Charte".

3.2 Ce système "à la carte" a des avantages évidents. Pour les langues régionales ou minoritaires, telles que définies par le paragraphe a) de l'article 1 de la Charte, l'Etat souscrit à un double engagement, dont le mécanisme est institué par les articles 2 et 3 de la Charte.

L'Etat Partie à la Convention "s'engage à appliquer les dispositions de la partie II à l'ensemble des langues régionales ou minoritaires pratiquées sur son territoire et qui répondent à la définition de l'article 1er" (article 2.1) ; ensuite, l'Etat indique, au moment de la ratification la (les) langues à laquelle (auxquelles) il s'engage à appliquer 35 paragraphes ou alinéas (au minimum) choisis par lui-même parmi les dispositions de la partie III de la Charte (article 3.1).

Le libre choix effectué par l'Etat n'est que relatif car, outre les dispositions numériques du paragraphe 2 de l'article 2, celui-ci doit, en faisant son choix, tenir compte des "besoins et des vœux exprimés par les groupes pratiquant ces langues" (article 7.4). Son choix ne saurait donc être arbitraire, mais il sera dicté par la volonté d'adopter pour chaque langue régionale ou minoritaire la formule correspondant le mieux aux caractéristiques et à l'état de développement de cette langue (cf. paragraphe 46 du rapport explicatif).

3.3 Cette structure particulière de la Charte, ainsi que sa logique d'une adaptabilité à l'extrême variété des situations des langues régionales ou minoritaires s'opposent au concept d'une liste d'obligations uniformes devant être acceptées par tous les Etats contractants à ladite Charte.

Mais il est important de souligner que l'idée d'un certain noyau dur n'est aucunement étrangère à la Charte. En effet, un noyau dur existe déjà dans la Charte et cela dans la partie II et à son article 7 disposant que "chaque Partie s'engage à appliquer (certains principes) à l'ensemble des langues régionales ou minoritaires pratiquées sur son territoire", telles que définies par la Charte.

4. L'article 7 de la Charte en tant que "noyau dur"

4.1 L'article 7 énumère un certain nombre de principes et objectifs qui composent le cadre nécessaire à la sauvegarde et à l'encouragement des langues régionales ou minoritaires.

Cet article ne contient pas de règles précises, mais il s'efforce de définir les bases sur lesquelles "les Parties fondent leur politique, leur législation et leur pratique" (article 7.1) pour "l'ensemble des langues régionales ou minoritaires pratiquées sur (un) territoire" (article 2.1).

Le rapport explicatif regroupe ces objectifs et principes en six points principaux (paragraphe 58 et s. du Rapport):

- la reconnaissance de l'existence et de la légitimité de l'utilisation des langues minoritaires ou régionales (article 7.1.a);
- le respect de l'aire géographique de chaque langue régionale ou minoritaire (article 7.1.b));
- la nécessité d'une action positive en faveur des langues régionales ou minoritaires (article 7.1.c) et d[3].
- la garantie de l'enseignement et de l'étude des langues régionales ou minoritaires (article 7.1.f et h);
- les moyens mis à la disposition des personnes non locutrices des langues régionales ou minoritaires afin qu'elles puissent apprendre ces langues (article 7.1.g);
- les rapports entre groupes parlant une langue régionale ou minoritaire.

4.2 En outre, le paragraphe 2 de l'article 7, dont le champ d'application s'étend à tout le territoire national, contient la clause de non-discrimination qui apparaît comme la consécration de l'admissibilité de la discrimination positive:

"Les Parties s'engagent à éliminer, si elles ne l'ont pas encore fait, toute distinction, exclusion, restriction ou préférence injustifiées portant sur la pratique d'une langue régionale ou minoritaire et ayant pour but de décourager ou de mettre en danger le maintien ou le développement de celle-ci".

Toutefois, "l'adoption de mesures spéciales en faveur des langues régionales ou minoritaires (...) n'est pas considérée comme un acte de discrimination envers les locuteurs des langues plus répandues." Cette discrimination positive est la suite logique de l'objectif même de la Charte, visant à arrêter le déclin des langues régionales ou minoritaires et, si possible, de développer leur utilisation, afin de contribuer "au maintien et au développement des traditions et de la richesse culturelle de l'Europe" (cf. Préambule de la Charte).

5. La fonction de la partie III de la Charte

5.1 La question est posée de savoir si l'on peut concevoir "un noyau dur", composé de certaines dispositions de la partie III de la Charte, dans le but de renforcer la protection des langues minoritaires.

Conformément aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 2 de la Charte, pour "toute langue indiquée au moment de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation ... chaque Partie s'engage à appliquer un minimum de 35 paragraphes ou alinéas choisis parmi les dispositions de la partie III." Il est aussi prévu que "toute Partie peut, à tout moment ultérieur, notifier au Secrétaire Général qu'elle accepte les obligations découlant des dispositions de tout autre paragraphe de la Charte qui n'avait pas été spécifié dans son instrument de ratification..." ou qu'elle appliquera la partie III de la Charte à d'autres langues régionales ou minoritaires pratiquées sur son territoire (article 3.2). En revanche, l'Etat ne peut pas retirer à une langue régionale ou minoritaire le bénéfice des dispositions auxquelles il a souscrit; (sauf en dénonçant toute la Charte, au sens de l'article 22).

5.2 Compte tenu de l'extrême diversité des situations des langues minoritaires en Europe, la Commission estime que le libellé peu nuancé des dispositions de la partie III a pour conséquence que chacune de celles-ci ne se prête que difficilement à être acceptée, par tous les Etats contractants et pour toutes les langues régionales ou minoritaires sans exception.

5.3 Par ailleurs, la Commission se doit de souligner l'importance de la partie III de la Charte:

Elle traduit les principes généraux définis dans la partie II en engagements précis. Une fois acceptées les dispositions de la partie III, l'Etat contractant engage sa responsabilité internationale pour tout manquement aux obligations qu'il s'est lui-même fixées, alors même que ces engagements varient d'une Partie contractante à l'autre, voire d'une langue régionale ou minoritaire à l'autre. Par ailleurs, il se soumet au contrôle prévu dans la partie IV de la Charte.

5.4 La Commission de Venise note que, selon le rapport explicatif (paragraphe 42, 43 et 49), l'acceptation des deux parties (II et III) de la Charte n'est pas imposée aux Etats et qu'il reste en principe possible pour un Etat de ratifier la convention sans indiquer de langue aux fins de l'application de la partie III, (paragraphe 49 du rapport explicatif). Toutefois, elle souligne que le choix d'un Etat de ne pas faire bénéficier une langue des dispositions figurant dans la partie III doit être justifié par des raisons relevant de son appréciation, mais compatibles avec l'esprit, les objectifs et les principes de la Charte.

5.5 De l'avis de la Commission, le "noyau dur" constitué par la partie II de la Charte ainsi que la protection accordée à une (des) langue(s) en vertu des dispositions de la partie III confèrent à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires un caractère spécifique et rendent en même temps cet instrument en principe adapté à la situation des langues régionales ou minoritaires historiques de l'Europe.

6. Conclusion

De l'avis de la Commission,

6.1 Le concept d'un noyau dur, tel qu'envisagé par l'Assemblée parlementaire s'avère être étranger à l'esprit et au système de fonctionnement de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires;

6.2 La Charte est déjà dotée d'un "noyau dur" de principes (partie II) qui garantit l'efficacité de la protection accordée par celle-ci;

6.3 En tout état de cause, les dispositions de la partie III, en raison de leur libellé et de la façon détaillée dont elles réglementent la matière ne se prêtent que difficilement à la création d'un noyau dur susceptible d'être accepté par tous les Etats contractants;

6.4 Par ailleurs, un noyau dur des droits linguistiques peut être déduit des obligations prévues à la Convention-cadre, notamment aux articles 5.1, 6, 9.1, 10-14 et 17. L'efficacité de la protection que celle-ci accorde dépendra largement de la mise en oeuvre du mécanisme permettant d'assurer le respect de ses dispositions.

[1] Cf. également l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les articles 4.2 et 4.3 de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 18 décembre 1992 et l'article 5.c de la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement du 14 décembre 1960.

[2] Cf. Ass.parlementaire, Rapport Bindig sur les droits des minorités nationales NE 7442 ; Recommandation 1285 (1996) ; Directive 513 (1996); A. Verdoodt, Le droit d'utiliser la langue de son choix, communication écrite présentée au 8e Colloque sur la CEDH (septembre 1995); P. Thornberry & M.A. Martin Estebanez, The Council of Europe and Minorities, éd. Conseil de l'Europe, septembre 1994; P. Kovacs "La protection des langues des minorités ou la nouvelle approche de la protection des minorités?" in: R.G.D.I.P., tome 97/1993/2; P. Blair "The Protection of Regional or Minority Languages in Europe", in: Publications de l'Institut du Fédéralisme Fribourg Suisse; EUROREGIONS, volume 5, cahier 1.

[3] L'alinéa d) consacre une action favorable au libre emploi de la langue minoritaire, tant oralement que par écrit, aussi bien dans la vie privée que dans la vie collective. Cet alinéa reprend le principe consacré également par la Convention-cadre pour la protection des minorités (articles 9, 10.1 et 10.2) et qui figure aussi dans l'article 7 de la proposition pour une convention européenne pour la protection des minorités, élaborée par la Commission de Venise, ainsi que dans l'article 2.1 de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités de l'ONU.