

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

Communication du Secrétaire Général
Doc. 8879 – 18 octobre 2000

Application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires

Introduction

En vertu de l'article 16, paragraphe 5, de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, le Secrétaire Général est tenu de faire un rapport biennal à l'Assemblée parlementaire sur l'application de la charte. Le présent document est le premier de ces rapports.

La charte est entrée en vigueur le 1^{er} mars 1998. Ses dispositions ne précisaient pas à quelle date le Secrétaire Général devait présenter son premier rapport à l'Assemblée. D'un côté, il paraissait judicieux d'attendre que l'on ait un recul suffisant dans le suivi de son application pour présenter des informations concrètes. D'un autre côté, l'Assemblée a le droit d'être informée des faits nouveaux concernant cette importante convention et il semblait difficilement justifiable de différer ce premier rapport au-delà de la fin de l'année 2000.

De ce fait, compte tenu de l'état d'avancement de la procédure officielle d'examen de l'application de la charte dans les Etats contractants de la première vague (voir ci-dessous), ce rapport ne pouvait avoir qu'un caractère intérimaire.

Etat des signatures et ratifications

Au 10 septembre 2000, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires avait été signée par vingt-trois Etats¹, dont dix² l'avaient ratifiée.

Considérant que la charte a été ouverte à la signature en novembre 1992, je suis déçu par la lenteur du rythme de ratification.

Certes, je reconnais que le processus de ratification de cet instrument peut donner lieu à de difficiles négociations politiques et à des décisions complexes. En effet, la charte ne se borne pas à offrir un cadre pour les législations et les politiques nationales, mais énumère, dans sa partie III, un grand nombre d'engagements précis parmi lesquels les parties sont tenues d'effectuer une sélection «selon la situation de chaque langue». De fait, les parties doivent non seulement déterminer lesquelles de leurs langues régionales ou minoritaires bénéficieront d'une protection au titre de la partie III, mais aussi choisir, pour chacune de ces langues, un minimum de

trente-cinq paragraphes, parmi soixante-huit, qui lui seront applicables. De surcroît, étant donné que les mesures retenues devront être adaptées à la situation de chaque langue, il peut être nécessaire d'adopter pour une même langue des dispositions différentes selon les régions, le nombre et la proportion de locuteurs de cette langue pouvant varier de l'une à l'autre.

Tout en étant conscient de cette complexité, je souhaite encourager les Etats membres à faire le nécessaire pour que la charte soit ratifiée au plus vite.

Dans les textes où elle donnait un avis favorable à l'adhésion d'un nouvel Etat membre au Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire a, dans certains cas, mentionné expressément la ratification de la charte parmi les engagements auxquels ce pays devait souscrire. Mais les anciens Etats membres ont aussi beaucoup à gagner à reconnaître sans ambiguïté ces normes européennes, car cela contribue à donner force et crédibilité à leurs politiques et pratiques nationales. J'encourage également les pays qui n'ont pas encore ratifié la charte à suivre l'exemple de ceux qui l'ont déjà fait pour des motifs de solidarité européenne autour d'une question qui procède incontestablement des valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe.

Nature des engagements des parties à la charte

Il est à noter que les déclarations faites par les Parties à la charte diffèrent considérablement en longueur et en complexité. Cela s'explique en partie par le fait que le nombre de langues régionales ou minoritaires est très variable selon les pays. Le Liechtenstein déclare qu'il n'y a pas de langues régionales ou minoritaires au sens de la charte sur son territoire au moment de la ratification; la Norvège ne mentionne qu'une seule langue; d'autres Etats en citent plusieurs.

Cependant, les différences de longueur des déclarations correspondent également à des conceptions dissimilaires des engagements relatifs à chaque langue. Ainsi, alors que la partie II de la charte s'applique en principe à toutes les langues régionales ou minoritaires parlées sur le territoire de l'Etat, certains (notamment l'Allemagne et les Pays-Bas) ont préféré préciser à quelles langues ils considèrent que ces dispositions s'appliquent.

Pour ce qui est de la partie III, chaque Etat contractant est tenu d'indiquer à quelles langues s'étendent ses dispositions et, pour chaque langue, quels paragraphes ou alinéas lui sont applicables (sous réserve qu'un minimum de trente-cinq dispositions soient retenues). Toutefois, dans leurs déclarations, certains pays (la Croatie et la Hongrie) se sont engagés à appliquer exactement les mêmes dispositions de la partie III à toutes les langues régionales ou minoritaires concernées. D'autres (la Finlande et la Suisse) ont établi une liste différente pour chaque langue. Un autre pays (l'Allemagne) a non seulement retenu des dispositions différentes pour chaque langue, mais en outre modulé la protection selon les régions en tenant compte de la situation de cette langue à la fois au niveau fédéral et dans la région concernée.

Ce n'est pas à moi, mais au comité d'experts, qu'il appartient de se prononcer sur la légitimité des diffé-

1. Autriche, Croatie, Chypre, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Hongrie, Islande, Italie, Liechtenstein, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Norvège, Roumanie, Slovaquie, Espagne, Suède, Suisse, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Ukraine et Royaume-Uni.
2. Croatie, Danemark, Finlande, Allemagne, Hongrie, Liechtenstein, Pays-Bas, Norvège, Suède et Suisse.

rentes approches adoptées. Néanmoins, j'estime que l'adaptation des engagements aux circonstances propres à chaque langue et à chaque région est conforme à la lettre et à l'esprit des différents articles de la partie III de la charte, dont beaucoup proposent plusieurs options parmi lesquelles les parties peuvent opérer une sélection «selon la situation de chaque langue».

Application de la charte dans les Etats parties

Sources d'information

Aux termes de l'article 15 de la charte, les parties sont tenues de présenter périodiquement au Secrétaire Général un rapport sur la politique suivie, conformément à la partie II de la charte, et sur les mesures prises en application des dispositions de la partie III qu'elles ont acceptées. Ces rapports constituent bien évidemment la principale source d'information sur l'application de la charte. Le premier rapport périodique doit être présenté dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la charte pour la partie concernée. Il revêt une importance particulière, car il doit comprendre une description de la situation générale des langues régionales ou minoritaires dans le pays en question, eu égard aux exigences de la charte.

L'article 15 de la charte prévoit en outre que les rapports périodiques seront présentés par les parties «sous une forme à déterminer par le Comité des Ministres». A cet effet, ce dernier a adopté à la fin de 1998 un schéma uniforme pour les rapports périodiques.

Tous les Etats pour lesquels la charte est entrée en vigueur en 1998 ont envoyé leur premier rapport périodique. Conformément à l'article 15, paragraphe 2, de la charte, ces rapports ont été rendus publics par les gouvernements concernés. Dans certains cas, toutefois, l'on a été amené à s'interroger sur les moyens employés à cette fin. A mon avis, il ne suffit pas de publier le rapport sous une forme imprimée; il faudrait aussi veiller à informer toutes les parties intéressées de sa parution. Il serait également utile de le mettre à disposition sur Internet – c'est d'ailleurs ce qu'ont fait certaines parties.

Les Parties à la charte doivent ensuite présenter des rapports périodiques à des intervalles de trois ans. Si le premier rapport a dressé un tableau clair et exhaustif de la situation des langues régionales ou minoritaires ainsi que des législations et politiques s'y rapportant, les rapports suivants devraient être plus faciles à établir, car il suffira de rendre compte des faits nouveaux depuis le précédent rapport.

L'article 16 de la charte prévoit que des organismes ou associations légalement établis dans une partie peuvent attirer l'attention du comité d'experts sur des questions relatives aux engagements pris par cette partie en vertu de la partie III de la charte. Ce canal permet de recueillir un précieux supplément d'information en provenance de sources indépendantes des gouvernements. Depuis l'entrée en vigueur de la charte, diverses associations de plusieurs Parties contractantes ont fait usage de cette possibilité en appelant l'attention du comité d'experts sur des points qu'elles jugeaient préoccupants.

Les questions soulevées portaient par exemple sur l'emploi de langues exclues du champ d'application de la charte ou sur l'insuffisance des moyens financiers consacrés à l'action en faveur des diverses langues; dans d'autres cas, des informations détaillées – complémentaires de celles figurant dans le rapport périodique – étaient fournies sur la situation d'une langue régionale ou minoritaire dans le secteur de l'éducation, de la culture ou des médias.

Evaluation indépendante

Les articles 16 et 17 de la charte instaurent, en vue du suivi de son application, un comité d'experts composé d'un membre pour chaque partie.

Dans la littérature déjà publiée concernant la charte, on trouve parfois critiqué le fait que la désignation des membres du comité d'experts repose entièrement entre les mains des gouvernements, puisque le Comité des Ministres nomme chaque expert à partir d'une liste de candidats établie par le pays concerné. Le comité d'experts est ainsi soupçonné de ne pas agir en toute indépendance et impartialité.

L'expérience montre que cette critique n'a absolument pas lieu d'être. Non seulement les parties ont désigné des «personnes de la plus haute intégrité, d'une compétence reconnue dans les matières traitées par la charte», comme le requiert l'article 17, mais encore elles ont accordé la plus haute importance à la remarque du rapport explicatif selon laquelle les experts nommés au sein du comité devaient être libres d'agir de façon indépendante et non suivant des instructions des gouvernements concernés. Tous les membres du comité d'experts satisfont indéniablement aux critères de compétence et d'indépendance. Certains ont d'ailleurs été désignés par le gouvernement après consultation du secteur non gouvernemental. De plus, le comité a défini ses propres méthodes de travail, sans interférence d'organes extérieurs ou de gouvernements, en adoptant son règlement intérieur.

Le comité d'experts est chargé d'examiner les rapports périodiques soumis au Secrétaire Général par les Parties à la charte. Comme indiqué ci-dessus, il étudie en outre les questions portées à son attention par des organismes ou associations et, ce faisant, consulte la partie concernée. Il prépare alors un rapport à l'attention du Comité des Ministres.

Il s'est rapidement avéré que, lors de l'examen des rapports nationaux, le comité d'experts avait besoin d'engager un dialogue avec les autorités nationales concernées pour clarifier certains points du rapport et obtenir un complément d'information. Ce dialogue est conduit dans un premier temps sous la forme de questions et de réponses écrites. Cependant, le comité a généralement jugé utile de donner suite à cet échange de correspondance en envoyant «sur le terrain», dans le pays concerné, une délégation composée de trois de ses membres. Ces visites sont l'occasion d'un échange d'informations plus approfondi avec les autorités gouvernementales, d'autres organismes publics (comme les médiateurs), des parlementaires et les représentants des locuteurs des diverses langues régionales ou minoritaires. Je constate avec satisfaction que les autorités nationales concernées ont, en règle générale, fourni toute

l'assistance pratique nécessaire pour que ces visites sur le terrain se déroulent dans de bonnes conditions.

Ce n'est qu'à l'issue de ce dialogue que le comité d'experts rédige son propre rapport à l'intention du Comité des Ministres. Je crois savoir que le comité a, lui aussi, préféré attendre d'avoir plusieurs rapports à présenter afin de garantir dès le départ une équité de traitement aux différents Etats faisant l'objet d'un examen. C'est pourquoi aucun rapport n'a encore été transmis au Comité des Ministres, bien que les premiers soient attendus pour le début de 2001.

De toute évidence, il faudra attendre que ces rapports aient été soumis pour tirer des conclusions concrètes sur l'application effective de la charte dans les Etats parties.

Contrôle et soutien politiques

C'est au Comité des Ministres que revient la tâche politique essentielle de veiller à l'application de la charte dans les Etats parties. La charte autorise expressément le Comité des Ministres à publier les rapports du comité d'experts. Je ne doute pas que le Comité fera régulièrement usage de cette possibilité, dans le souci d'accroître la transparence et d'assurer à la charte un impact maximal dans les pays concernés.

La charte précise en outre que le comité d'experts formulera des propositions au Comité des Ministres en vue de la préparation de recommandations à l'intention des différentes parties. Cette tâche est de la plus haute importance, car elle élève le dialogue permanent avec les Etats contractants au niveau politique et jette les

bases qui serviront de point de départ à la phase suivante de la procédure de suivi. Je pense que le Comité des Ministres tiendra largement compte des propositions du comité d'experts lorsqu'il adoptera ses recommandations.

Quant à l'Assemblée parlementaire, le rôle que lui assigne la charte fait figure d'exception parmi les conventions du Conseil de l'Europe. En effet, peu d'entre elles prévoient que des rapports soient soumis à l'Assemblée et aucune autre ne fait obligation au Secrétaire Général de lui présenter son propre rapport sur l'application de ses dispositions. Il ne faut pas sous-estimer l'importance de ce rôle attribué à l'Assemblée. Le débat sur le rapport biennal offre aux parlementaires européens une occasion périodique de faire le point sur l'application de la charte et d'exercer une pression politique en vue d'améliorer la situation.

Quoi qu'il en soit, j'ai noté avec satisfaction le soutien constant manifesté à la charte par l'Assemblée. En particulier, celle-ci a rarement laissé passer une occasion d'insister sur la nécessité de signer et de ratifier ce texte, notamment en demandant aux nouveaux Etats membres de s'engager à le faire au moment de leur adhésion à l'Organisation. Je ne doute pas que l'Assemblée continuera à œuvrer en faveur de nouvelles adhésions à la charte en partageant également ses efforts entre les nouveaux et les anciens Etats membres. Je suis par ailleurs convaincu que les rapports du comité d'experts et les recommandations du Comité des Ministres constitueront une bonne base sur laquelle l'Assemblée pourra fonder son action en vue d'améliorer la situation des langues régionales ou minoritaires dans chacun des Etats membres.