

Pour débat à la Commission permanente – Voir article 15 du Règlement

Doc. 11030
22 septembre 2006

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

Rapport
Commission des questions juridiques et des droits de l'homme
Rapporteur: M. Boriss Cilevičs, Lettonie, Groupe socialiste

Résumé

La diversité linguistique dans les médias est non seulement un vecteur essentiel de la préservation et du développement de l'identité propre des minorités, mais encore une source d'information essentielle pour les personnes appartenant à des minorités.

Les lignes directrices de 2003 sur l'utilisation de langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion, dont le but est d'encourager et de faciliter l'adoption par les États de mesures spécifiques afin d'alléger les tensions relatives aux minorités nationales, développent des critères détaillés à l'attention de tous les acteurs concernés du secteur de la radiodiffusion. Elles s'efforcent ainsi de couvrir toutes les étapes de la chaîne de promotion et d'accès des langues minoritaires aux médias de radiodiffusion.

L'Assemblée constate que cet instrument et les instruments pertinents du Conseil de l'Europe en matière de protection des minorités sont complémentaires.

Des exemples issus de la pratique démontrent que si dans certains États, la situation semble être relativement satisfaisante, des efforts doivent cependant être faits par les États membres afin de répondre entièrement à leurs obligations en matière de minorités.

L'Assemblée recommande par conséquent de développer la coopération entre le Conseil de l'Europe et le Bureau du Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales et invite à ce que soient régulièrement prises en compte les lignes directrices de 2003 sur l'utilisation de langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion dans le cadre des mécanismes de suivi des instruments du Conseil de l'Europe.

A. Projet de recommandation

1. L'Assemblée parlementaire considère que la diversité linguistique est une source de richesse que les États membres doivent encourager et maintenir. Les minorités doivent jouir d'une égalité pleine et effective avec la majorité, y compris du droit de préserver et de développer leurs identités propres. De véritables politiques d'intégration se doivent de respecter les différences et la diversité.
2. L'Assemblée souligne que les langues, qui jouent un rôle fondamental dans la société en tant qu'instrument dans la construction des communautés, sont un élément particulièrement important pour les personnes appartenant à des minorités puisqu'elles sont essentielles à l'exercice de leur droit de préserver et de développer leur identité et leur culture, tel qu'énoncé dans les lignes directrices de 2003 sur l'utilisation des langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion.
3. L'Assemblée note, par ailleurs, l'importance des langues dans l'accès à l'information et constate qu'un accès à des informations dans les langues minoritaires a non seulement une dimension culturelle évidente mais garantit également aux minorités un accès effectif et égal à l'information.
4. L'Assemblée regrette vivement qu'un tel accès soit parfois délibérément rendu ardu ou refusé aux minorités.
5. Dans ce contexte, l'Assemblée rappelle sa Recommandation 1623 (2003) sur les droits des minorités nationales, dans laquelle elle *« réitère sa position [...], selon laquelle tous les États européens devraient abolir les restrictions à la création et au fonctionnement de médias privés diffusant des émissions dans des langues minoritaires, restrictions qui sont contraires à l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, tel qu'il a été développé par la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme »*.
6. Par ailleurs, l'Assemblée note que les instruments pertinents développés respectivement par le Conseil de l'Europe et l'OSCE, dont le but est de garantir aux minorités l'usage de leurs propres langues et le recours à celles-ci dans les médias de radiodiffusion, sont complémentaires.
7. L'Assemblée reconnaît le rôle significatif joué par le Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales dans la prévention des conflits et soutient ses efforts continus pour identifier et essayer de résoudre le plus tôt possible les tensions ethniques.
8. Dans sa Recommandation 1623 (2003), l'Assemblée considère qu'il *« convient de développer la coopération entre les organes du Conseil de l'Europe et d'autres organisations européennes compétentes (y compris l'Union européenne et l'OSCE) »* et elle affirme, dans sa Recommandation 1743 (2006), attacher *« une grande importance aux relations entre le Conseil de l'Europe et d'autres institutions »*.
9. Les chefs d'État et de gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe, réunis les 16 et 17 mai 2005 à Varsovie lors du 3^e Sommet, ont encouragé *« une identité et une unité européennes fondées sur des valeurs fondamentales partagées, le respect du patrimoine commun et de la diversité culturelle »*.
10. Ils se sont engagés, tel qu'exprimé dans la Déclaration de Varsovie, à continuer leurs *« travaux sur les minorités nationales, contribuant ainsi au développement de la stabilité démocratique »* tout en se déclarant *« résolus à garantir une coopération opérationnelle renforcée entre le Conseil de l'Europe et l'OSCE, et [...] de la perspective d'une plus grande synergie ouverte par la déclaration conjointe entérinée au cours de ce Sommet »*.
11. L'Assemblée salue le Plan d'action adopté à l'occasion du Sommet de Varsovie dans lequel est rappelée la décision prise lors du Sommet de Strasbourg d'*« intensifier la coopération en ce qui concerne la protection de toutes les personnes appartenant à des minorités nationales »*.
12. En conséquence, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres :
 - 12.1. d'inviter les États membres qui ne l'ont pas encore fait à signer et à ratifier, sans réserves ni déclarations restrictives, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, qui constituent des instruments fondamentaux pour la protection de l'identité nationale des minorités nationales et linguistiques, et d'accroître ses efforts en ce sens ;

12.2. d'inviter les États membres à prendre des mesures législatives garantissant un accès proportionné aux personnes appartenant à des minorités nationales aux services publics de radiodiffusion, tel que précisé dans les avis du Comité consultatif de la Convention-cadre et conformément aux lignes directrices de 2003 sur l'utilisation des langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion ;

12.3. d'inviter les États membres à s'assurer que les personnes appartenant à des minorités nationales ont un droit effectif à établir et à faire usage des médias de radiodiffusion privés, tel que précisé dans les avis du Comité consultatif de la Convention-cadre et conformément aux lignes directrices de 2003 sur l'utilisation des langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion ;

12.4. de prendre en compte régulièrement les lignes directrices de 2003 sur l'utilisation des langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion dans le cadre du suivi de la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

13. L'Assemblée considère qu'il existe un potentiel de développement de la coopération et des contacts entre le Conseil de l'Europe et le bureau du Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales et encourage le développement de synergies supplémentaires y compris à travers des projets concrets d'intérêt commun, auxquels des représentants de la société civile pourraient être associés.

B. Exposé des motifs

par M. Boriss Cilevičs, rapporteur

Table des matières:

- I. Introduction
 - II. Instruments et normes de protection de l'usage de langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion
 - i. Les instruments développés dans le cadre des travaux de l'OSCE
 - a. Le rôle du Haut Commissaire en matière de médias : une aide concrète
 - b. Les lignes directrices de 2003 sur l'utilisation de langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion
 - ii. Les normes du Conseil de l'Europe
 - a. La Convention européenne des Droits de l'Homme
 - b. La Convention-cadre sur la protection des minorités nationales
 - c. La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires
 - iii. La complémentarité de ces instruments
 - III. Exemples pertinents de mise en œuvre dans la pratique
 - i. La reconnaissance et la garantie de la liberté d'expression et de l'utilisation de langues minoritaires dans les médias
 - ii. La promotion de l'accès des personnes appartenant à des minorités aux médias de radiodiffusion
 - iii. La nécessité de supprimer les entraves à l'utilisation des langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion
 - iv. L'aide concrète à la mise en place et au développement de médias de radiodiffusion en langues minoritaires
 - IV. Coopération et synergies
- Annexe: Lignes directrices sur l'utilisation de langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion

I. Introduction

1. La liberté d'expression et les médias sont des sujets chers au Conseil de l'Europe et à l'Assemblée, qui s'est à de nombreuses reprises penchée sur leurs implications¹.
2. Par ailleurs, la protection des minorités nationales et la promotion de leurs droits sont également l'une des préoccupations de l'Assemblée à laquelle elle consacre des travaux de longue date².
3. On n'aura de cesse de rappeler le rôle fondamental des langues dans notre société. La langue est non seulement un moyen d'expression essentiel mais elle est également un vecteur privilégié de la culture et du développement des identités. L'emploi de la langue maternelle constitue l'essence de l'identité culturelle d'une minorité, la perte de la langue signifie irrémédiablement la perte de cette identité³.
4. L'usage et le recours à la langue propre dans les médias de radiodiffusion pour les personnes appartenant à des minorités nationales revêtent également une importance toute particulière puisque cela leur garantit un accès effectif à l'information.
5. En l'absence d'un tel accès, les personnes appartenant à des minorités ne jouiraient pas de l'égalité pleine et effective par rapport aux personnes appartenant à la majorité, à laquelle elles ont droit (selon les termes de l'article 4 de la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales – ci après « Convention-cadre »⁴).
6. Les États disposent évidemment d'une certaine marge d'appréciation qui leur permet, entre autres, d'adopter une politique de promotion de la langue officielle. Certes une telle promotion est un but légitime, mais pas à n'importe quel prix. La place des langues minoritaires doit être garantie et assurée de façon équilibrée. Le but étant de mettre en place une cohabitation équilibrée entre la langue officielle et les

¹ Voir, entre beaucoup d'autres, la [Recommandation 1589 \(2003\)](#) relative à la liberté d'expression dans les médias en Europe.

² Elle en a initié le débat dès les années 1990.

³ Voir à cet égard le projet d'avis de la Commission de Venise sur les dispositions de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires qui devraient être acceptées par tous les Etats contractants, [CDL-MIN\(1996\)002](#).

⁴ [STE n° 157](#).

langues minoritaires qui donne toute sa dimension au caractère complémentaire des différents langages en présence. C'est toute une richesse culturelle qu'il convient ici de préserver.

7. Il me paraît important de se pencher sur la question de l'accès aux médias de radiodiffusion des personnes appartenant à des minorités et de leur capacité à recourir à leur propre langue dans l'usage de ces médias. Il convient d'observer la situation tant normative que dans la pratique.

8. Pour ce faire, il est indispensable d'analyser les instruments et normes du Conseil de l'Europe ayant trait à la protection des minorités et de les mettre en perspective avec les lignes directrices de 2003 sur l'utilisation de langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion.

9. On constate rapidement que ces instruments sont de natures différentes et donc complémentaires.

10. La démarche suivie par le rapporteur vise à définir dans quelle mesure des synergies pourraient être développées et par quels moyens la coopération entre le Conseil de l'Europe et le Haut Commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales pourrait être renforcée.

III. Instruments et normes de protection de l'usage de langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion

11. Dès lors que le thème des médias et la liberté d'expression sont concernés, la pertinence de l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (ci-après « la Convention ») est évidente. Pourtant, nous verrons que cette disposition - ainsi que les autres articles de la Convention - ne couvre cependant pas directement les aspects spécifiques aux minorités.

12. La Conseil de l'Europe a développé deux instruments principaux en matière de protection des droits des personnes appartenant à des minorités : La Convention-cadre et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires⁵ – ci-après « la Charte européenne ».

13. En son article 9 la Convention-cadre prévoit expressément que le droit à la liberté d'expression comprend la liberté linguistique et la non-discrimination quant à l'accès aux médias (art. 9.1) ; la libre création et la libre utilisation d'organisations médiatiques (presse, radiodiffusion) (art. 9.3) ainsi que l'obligation imposée aux Parties gouvernementales d'adopter « *des mesures adéquates pour faciliter l'accès des personnes appartenant à des minorités nationales aux médias, pour promouvoir la tolérance et permettre le pluralisme culturel* » (art. 9.4).

14. La Charte européenne, pour sa part, protège et encourage – en son article 11 - l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans les médias de plusieurs manières, y compris dans le secteur de la radiodiffusion.

15. La Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales base ses travaux sur un instrument spécifiquement consacré à l'utilisation des langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion : les lignes directrices relatives à l'utilisation de langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion développées en 2003⁶.

16. Il est également intéressant de remarquer que les articles 8 à 11 des [Recommandations d'Oslo concernant les droits linguistiques des minorités nationales](#)⁷ apportent des protections dans des domaines similaires.

17. Tous ces instruments ont un même but et visent à assurer une égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité. Les modalités et les degrés de protection des personnes appartenant à des minorités, ainsi que les obligations pesant sur les États, sont cependant différents. C'est précisément ce qui souligne la complémentarité de ces instruments.

i. Les instruments développés dans le cadre des travaux de l'OSCE

18. Selon les termes des [Décisions de Helsinki](#), datées de 1992, « *Le Haut Commissaire pour les minorités nationales déclenchera, le plus tôt possible, une « alerte rapide » et, si besoin est, engagera une*

⁵ [STE n°148](#).

⁶ Voir le texte dans son intégralité en annexe.

⁷ Adoptées en février 1998, ces Recommandations ont été développées sous l'égide de la Fondation pour les relations inter-ethniques, sur une requête du Haut Commissaire.

« action rapide » lorsque des tensions liées à des problèmes de minorités nationales risqueront de dégénérer en un conflit dans la zone de la CSCE [Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe], menaçant la paix, la stabilité ou les relations entre les États participants. »

19. Le mandat du Haut Commissaire est donc clairement d'agir le plus tôt possible afin de prévenir les conflits liés aux tensions inter-ethniques.

20. Au cours de son activité il a identifié des domaines d'action privilégiés, tels que l'éducation des minorités et l'usage des langues minoritaires. Il s'agit là d'éléments ayant une importance considérable dans le maintien de l'identité des individus appartenant à des minorités nationales. Dans le cadre de ses activités, le Haut Commissaire s'est également intéressé de très près à la question de la participation effective des minorités nationales aux structures de décisions des États.

21. Le Haut Commissaire s'est par ailleurs concentré plus avant sur l'usage des langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion. Dans le cadre de ses travaux sur cette question, il a pu constater qu'un certain nombre d'États prenaient des mesures rendant cet usage particulièrement difficile.

22. Le développement des lignes directrices sur l'utilisation de langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion trouve sa genèse dans ces constats, et c'est en étroite collaboration avec le Représentant de l'OSCE sur les médias que le Haut Commissaire a entrepris ses travaux sur cette question (à la demande de plusieurs délégations nationales).

a. Le rôle du Haut Commissaire en matière de médias : une aide concrète

23. Comme le Haut Commissaire l'a lui-même évoqué devant la Sous-commission sur les droits des minorités, lors de l'échange de vues qui s'est tenu à La Haye le 28 avril 2006, son rôle en matière de médias consiste à trouver des moyens pratiques à l'aide desquels la langue peut être utilisée comme un moyen d'intégration et de cohésion sociale plutôt que comme un instrument d'exclusion ou de répression. Selon ses propos, il est essentiel que le pays hôte assure la mise à disposition d'un certain nombre de programmes dans les langues minoritaires.

24. Il a exposé que les directives relatives à l'utilisation des langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion ont été élaborées afin d'aider les États à développer des politiques équilibrées, en répondant aux attentes et aux besoins de tous les secteurs de la population. Les directives entendent clarifier le contenu des normes internationales pertinentes et servir de guide aux États à la recherche de solutions aux problèmes de minorités.

b. Les lignes directrices de 2003 sur l'utilisation de langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion

25. Afin d'identifier des directives précises, le Haut Commissaire s'est appuyé sur deux démarches. D'une part, il a préparé une étude importante examinant la pratique dans les États membres (eu égard aux législations en vigueur, aux règlements ainsi qu'à la jurisprudence)⁸. D'autre part, il a entrepris l'analyse du contenu spécifique des dispositions pertinentes des instruments internationaux applicables (ainsi que de la jurisprudence pertinente).

26. À l'issue de ce processus, les *Lignes directrices sur l'utilisation de langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion* ont été présentées et discutées à l'occasion de la conférence sur « L'utilisation des langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion » en Autriche les 24-26 octobre 2003 organisée par le Haut Commissaire et par le Représentant de l'OSCE sur la liberté des médias⁹.

27. Il convient de remarquer que le secrétariat du Conseil de l'Europe a été sollicité et a apporté sa contribution au stade de la préparation de ces directives.

28. Le but déclaré des lignes directrices susmentionnées est d'encourager et de faciliter l'adoption par les États de mesures spécifiques afin d'alléger les tensions relatives aux minorités nationales et de servir ainsi le but ultime du Haut Commissaire qu'est la prévention des conflits.

⁸ Tarlach McGonagle, Bethany Davis Noll & Monroe Price, « *Minority-Language Related Broadcasting and Legislation in the OSCE* », Programme in Comparative Media Law and Policy (PCMLP), Centre for Socio-Legal Studies, Wolfson College, Oxford University & Institute for Information Law (IVIIR), Universiteit van Amsterdam ; Study commissioned by the OSCE High Commissioner on National Minorities, April 2003.

⁹ Voir le texte dans son intégralité en Annexe.

29. Les lignes directrices sont organisées autour de quatre sections, à savoir : 1) les principes généraux ; 2) les politiques, qui donnent un certain nombre d'indications aux États en matière de priorités ; 3) les « régulations », qui doivent être prévues par la loi, basées sur des critères objectifs et non discriminatoires et n'avoir ni pour intention, ni pour effet de restreindre la radiodiffusion en langue minoritaire ; 4) des mesures tendant à faciliter et à stimuler la radiodiffusion en langue(s) minoritaire(s), tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif (cette section donne un certain nombre d'exemples pratiques et met en évidence la nécessité d'assurer une formation adéquate des journalistes et des personnels).

30. Les lignes directrices présentent un intérêt tout particulier dès lors qu'elles s'adressent à tous les acteurs concernés par la question de la radiodiffusion, et ce à tous les niveaux, afin de couvrir le plus largement possible toutes les étapes de la chaîne de promotion et même d'accès des langues minoritaires aux médias de radiodiffusion. Par ailleurs, elles font la synthèse de toutes les normes juridiques et politiques internationales pertinentes (y compris la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme ou encore certains textes internationaux non contraignants). En ce sens, elles regroupent des engagements que la plupart des États ont pris au niveau international. Mais la nouveauté des lignes directrices est d'avoir présenté toutes ces obligations dans un seul et même document clair, cohérent et à même de servir de référence.

ii. Les normes du Conseil de l'Europe

a. La Convention européenne des Droits de l'Homme

31. La Convention européenne des Droits de l'Homme (ci-après « la Convention ») ne contient pas de dispositions spécifiques aux minorités en dehors de la mention faite en son article 14 et dans son Protocole additionnel n°12 relatif à l'interdiction générale de la discrimination.

32. Il est très largement affirmé dans la jurisprudence que la liberté d'expression constitue l'un des fondements d'une société démocratique, laquelle est conditionnée par l'existence et le respect du **pluralisme**, de la **tolérance** et d'un **esprit d'ouverture**¹⁰.

33. Si l'on observe la jurisprudence de la Cour d'un peu plus près, certes l'on constate qu'aucune liberté linguistique en tant que telle n'est explicitement garantie par la Convention, particulièrement en matière d'enseignement¹¹. Pour autant, il ressort clairement de la jurisprudence que le refus de l'accès aux médias de radiodiffusion à certaines personnes ou groupes de personnes peut être considéré comme une mesure discriminatoire contraire aux dispositions de l'article 10 combiné avec l'article 14 de la Convention¹². Il est important de remarquer qu'il ressort de la jurisprudence que les moyens de transmission de l'expression sont un élément inhérent à la liberté d'expression. La langue, vecteur de l'expression, l'est donc également.

34. La Commission européenne des droits de l'homme a, dès 1983, rappelé dans l'affaire *Verein Alternatives Lokradio Bern et Verein Dreyeckland Basel contre la Suisse*, que « la liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique » et a estimé que « ce principe revêt une **importance spéciale**, non seulement pour la presse écrite [...] mais **aussi pour la radiodiffusion** ». Elle a poursuivi en affirmant que « s'il est vrai que la Convention ne garantit aux entreprises de radiodiffusion aucun droit à l'obtention d'autorisation, il n'en demeure pas moins que le rejet par l'État d'une demande d'autorisation ne doit pas présenter un caractère manifestement arbitraire, voire discriminatoire, contraire aux principes énoncés au préambule de la Convention et aux droits qui y sont reconnus. » Elle en conclut que « c'est pourquoi un régime d'autorisation qui ne respecterait pas en tant que tel **les exigences de pluralisme**, de **tolérance** et d'**esprit d'ouverture** [...] porterait alors atteinte à l'article 10 par. 1 de la Convention (art. 10-1). »

35. La Cour a, par la suite, à son tour rappelé « le rôle fondamental de la liberté d'expression dans une société démocratique », tout en soulignant que « pareille entreprise ne saurait réussir si elle ne se fonde sur le pluralisme, dont l'État est le seul garant »¹³.

¹⁰ CrEDH, *Affaire Handyside c. Royaume-Uni*, Requête n°5493/72, 7 décembre 1976, Séries A n°24, §49.

¹¹ CrEDH, *Affaire linguistique belge*, Requête n° 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64 23 juillet 1968, série A n°6.

¹² CrEDH, *Affaire Informationsverein Lentia et autres contre l'Autriche*, requêtes n° 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89 et 17207/90, 24 novembre 1993, § 32 ; voir aussi dans ce contexte l'*Affaire Radio ABC contre l'Autriche*, 109/1996/728/925, 20 octobre 1997, § 33.

¹³ CrEDH, *Affaire Informationsverein Lentia et autres contre l'Autriche*, requêtes n° 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89 et 17207/90, 24 novembre 1993, § 38 ; voir aussi dans ce contexte l'*Affaire Radio ABC contre l'Autriche*, 109/1996/728/925, 20 octobre 1997, §§ 32-33.

36. La Cour a également statué que l'article 10 « *concerne non seulement le contenu des informations mais aussi les moyens de transmission ou de captage, car toute restriction apportée à ceux-ci touche le droit de recevoir et communiquer des informations.* »¹⁴.

37. Par ailleurs, il convient de remarquer que la Cour a estimé «*que les États peuvent réglementer, par un système de licences, l'organisation de la radiodiffusion sur leur territoire, en particulier ses aspects techniques [...].* » Mais «*[p]our importants que soient ces derniers, d'autres considérations peuvent, elles aussi, conditionner l'octroi ou le refus d'une autorisation, dont [...] [l]es possibilités d'insertion au niveau [...] régional ou local, les droits et besoins d'un public donné [...]* »¹⁵.

38. Plus précisément, sur la question de l'usage des langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion, la Commission a statué comme suit : « *La Commission estime [...] que le refus d'une autorisation de radiodiffusion peut, dans des circonstances particulières, soulever un problème au titre de l'article 10 (art. 10) en liaison avec l'article 14 (art. 14) de la Convention. Un tel problème se poserait, par exemple, si le refus de l'autorisation aurait pour **conséquence directe d'empêcher une partie considérable de la population dans la région concernée de recevoir des émissions dans sa langue maternelle.*** »¹⁶

b. La Convention-cadre sur la protection des minorités nationales

39. Comme mentionné ci-dessus, l'article 9 de la Convention-cadre est la disposition centrale de cet instrument en matière de médias. Il prévoit expressément que le droit à la liberté d'expression comprend la liberté linguistique et la non-discrimination quant à l'accès aux médias (art. 9.1) ; la libre création et la libre utilisation d'organisations médiatiques (presse, radiodiffusion) (art. 9.3) ainsi que l'obligation imposée aux Parties gouvernementales d'adopter « *des mesures adéquates pour faciliter l'accès des personnes appartenant à des minorités nationales aux médias, pour promouvoir la tolérance et permettre le pluralisme culturel* » (art. 9.4). Ainsi, il prévoit expressément une liberté d'expression et de réception d'informations et d'idées par les personnes appartenant à des minorités dans la langue de leur choix, la liberté de choix de la langue étant inhérente à la liberté d'expression.

40. Le lien entre l'article 9 de la Convention-cadre et l'article 10 de la Convention est très clair et est même mis en évidence dans le rapport explicatif de la Convention-cadre.

41. Pour autant, d'autres articles sont pertinents et doivent être pris en compte – principalement ceux traitant de la discrimination et l'article 15 relatif à la participation.

42. Les dispositions de l'article 9 sont liées à celles prévues à l'article 15 de la Convention-cadre en matière de participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques. Les médias sont indéniablement un vecteur privilégié à la fois de la vie culturelle mais aussi des affaires publiques en ce sens qu'ils sont une source d'informations essentielle.

43. Les obligations basées sur l'article 9 qui pèsent sur les États parties, ainsi que le rôle qu'ils doivent jouer, sont de trois ordres.

44. En premier lieu, les États parties s'engagent à condamner et à contrecarrer toute discrimination des minorités nationales. Cette obligation résulte des dispositions de l'article 1, mais aussi des articles 4.1 et 6.1 de la Convention-cadre. L'article 9.1 pose cette obligation en matière de médias en ces termes « *Dans l'accès aux médias, les Parties veilleront, dans le cadre de leur système législatif, à ce que les personnes appartenant à une minorité nationale ne soient pas discriminées.* »

45. Ensuite, les États parties doivent adopter une attitude positiviste en vue d'apporter une assistance aux personnes appartenant à des minorités nationales en instituant une politique publique de promotion de l'accès des minorités aux médias et en instaurant un cadre le leur permettant. Cette obligation positive ressort en termes généraux de l'article 4.2, et en termes plus particulier aux médias des articles 6.1 et 9.4 de

¹⁴ *Affaire Autronic AG c. Suisse*, Requête n°12726/87, 22 mai 1990, § 47.

¹⁵ CrEDH, *Affaire Informationsverein Lentia et autres contre l'Autriche*, requêtes n° 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89 et 17207/90, 24 novembre 1993, § 32 ; voir aussi dans ce contexte l'*Affaire Radio ABC contre l'Autriche*, 109/1996/728/925, 20 octobre 1997, § 33.

¹⁶ ComEDH, *Affaire Verein Alternatives Lokalradio Bern et Verein Dreyeckland Basel contre la Suisse*, Requête n° 10746/84, 13 décembre 1983.

la Convention-cadre. Ce dernier dispose que « *dans le cadre de leur système législatif, les Parties adopteront des mesures adéquates pour faciliter l'accès des personnes appartenant à des minorités nationales aux médias (...)* ». Selon le rapport explicatif de la Convention-cadre, des mesures adéquates pourraient, entre autres, consister à allouer des fonds pour la diffusion d'émissions ou la production de programmes traitant des questions relatives aux minorités, etc.

46. Enfin, les États doivent reconnaître ces droits et ont l'obligation négative de ne pas entraver à la création et à l'usage des médias, tel que défini à l'article 9.3 de la Convention-cadre.

47. L'article 9 prévoit finalement que les mesures que les États parties prennent doivent « *promouvoir la tolérance et permettre le pluralisme culturel* ».

48. La liberté d'expression « au-delà des frontières » est garantie par la Convention-cadre si l'on considère que la radiodiffusion transfrontalière fait partie intégrante du droit des personnes appartenant à des minorités nationales « *d'établir et de maintenir, librement et pacifiquement, des contacts au-delà des frontières* » tel que prévu à l'article 17.1.

49. A la lecture des articles 23 et 19 de la Convention-cadre, il est clair que les seules limitations que les États parties peuvent apporter aux dispositions de l'article 9 ne peuvent en aucun cas excéder celles prévues à l'article 10(2) de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

c. La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires

50. Selon les termes du rapport explicatif de la Charte, son objectif est d'ordre culturel. Elle entend protéger et promouvoir « *les langues minoritaires en tant qu'aspect menacé du patrimoine culturel européen* ». C'est pourquoi les dispositions de la Charte prévoient de promouvoir un usage actif et effectif des langues régionales ou minoritaires. Elle entend ainsi, entre autres, assurer « *l'emploi des langues régionales ou minoritaires (...) dans les médias* ».

51. La Charte considère la question des médias sous trois angles différents : d'une part, elle considère le rôle des médias en tant que vecteur de promotion de la tolérance (voir article 7 de la Charte et paragraphe 74 de son rapport explicatif) ; d'autre part, elle souligne l'importance des médias en tant que moyen de transmission et de transport de la langue ; enfin, elle met en exergue l'importance de la communication transfrontalière dans la promotion et le recours aux langues régionales ou minoritaires dans les médias (voir article 14 de la Charte).

52. En son article 11, consacré aux médias, la Charte européenne protège et encourage l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans les médias de plusieurs manières, y compris dans le secteur de la radiodiffusion.

53. L'article 11.1 demande aux États de prendre certains engagements susceptibles d'apporter un soutien envers les langues régionales ou minoritaires afin de leur assurer un accès aux médias.

54. L'article 11.1 distingue les domaines de la radio et de la télévision selon qu'ils remplissent, ou non, une mission de service public. En fonction de ce critère, les engagements proposés en faveur des langues régionales ou minoritaires sont différents. Les engagements que l'État doit prendre dans la radiodiffusion de service public sont évidemment plus importants que dans le domaine privé, car la mission de service publique comprend celle de garantir le pluralisme.

55. L'article 11.2 prévoit également que les États doivent s'engager « *à garantir la liberté de réception directe des émissions de radio et de télévision des pays voisins dans une langue pratiquée sous une forme identique ou proche d'une langue régionale ou minoritaire* ».

56. État doit jouer dans ce contexte un rôle fondamental dans la mesure où il lui incombe d'éliminer les obstacles à la liberté de communication¹⁷. Un comportement passif des autorités, tolérant des entraves à cette liberté de réception (par exemple de programmes émis à partir des pays voisins) ou ne faisant rien pour la rendre effective, sera considéré comme contraire aux dispositions de l'article 11 de la Charte.

57. Enfin, l'article 11.3 de la Charte prévoit que les intérêts des locuteurs de langues régionales ou minoritaires doivent être représentés dans les organes chargés d'assurer le pluralisme des médias.

¹⁷ Voir le rapport explicatif de la Charte.

58. Le rapport explicatif de la Charte considère que « [a]ujourd'hui, une langue n'a la possibilité de maintenir son influence que si elle peut accéder aux nouvelles formes de communication de masse. ». Il constate un danger pour la préservation des langues régionales ou minoritaires dans le développement des moyens de communication et sous-entend donc que la viabilité d'une langue régionale ou minoritaire, et donc de la culture dont elle est porteuse, est contingente d'une représentation diverse et nombreuse dans les médias.

59. La Charte rentre dans les détails des obligations en matière de protection des langues régionales ou minoritaires et apporte donc un complément très constructif aux dispositions de la Convention-cadre. A la lecture des rapports du Comité d'Experts de la Charte, on peut identifier des critères très précis de conformité à ses dispositions (par exemple, dans le domaine des médias, en terme de temps d'émission par jour, de plages horaires, etc.).

iii. La complémentarité de ces instruments

60. Il est clair que les lignes directrices de 2003, développées sous les auspices du Haut Commissaire, n'ont pas la même valeur juridique que les normes du Conseil de l'Europe, qui, elles, ont un caractère contraignant.

61. Mais les lignes directrices de 2003 vont plus loin dans le détail des mesures proposées pour favoriser l'accès aux médias de radiodiffusion des personnes appartenant à des minorités et l'usage de langues minoritaires dans les programmes.

62. Par ailleurs, le fait que les lignes directrices s'adressent à tous les acteurs concernés par cette question, et non pas seulement aux autorités, en fait un instrument particulièrement utile et de référence.

63. Combinées avec les instruments normatifs et contraignants du Conseil de l'Europe, les lignes directrices de 2003 apportent une complémentarité dans la pratique. Les exemples précis de mesures à même de stimuler l'usage de langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion sont particulièrement utiles et sont un complément naturel aux dispositions de la Convention-cadre et de la Charte européenne puisque les lignes directrices ont été développées dans le respect de l'esprit et des principes de ces deux textes.

III. Exemples pertinents de mise en œuvre dans la pratique

64. Le rapporteur souhaite étayer son analyse en examinant certains exemples de la pratique eu égard aux principes définis dans les instruments présentés ci-dessus. Il va mettre en exergue des exemples de bonnes pratiques, qui sont susceptibles de servir de référence, mais aussi un certain nombre d'exemples de non-conformité avec ces principes.

i. La reconnaissance et la garantie de la liberté d'expression et de l'utilisation de langues minoritaires dans les médias

65. Il ressort des avis du Comité consultatif qu'en règle générale, la liberté d'expression au sens de l'article 9(1) de la Convention-cadre est garantie dans la Constitution des États parties. Les dispositions constitutionnelles relatives à la liberté d'expression s'appliquent à toutes formes de médias sans discrimination et peu importe la langue d'expression¹⁸.

66. Généralement, les législations relatives à la radiodiffusion précisent plus avant le droit à la dissémination d'informations dans la langue maternelle des minorités¹⁹.

67. La Turquie est un exemple de pays dans lequel des démarches ont été entreprises afin de contrevenir à de sérieux manques. Depuis la loi n° 771 du 3 août 2002, la loi relative à la radiodiffusion et à la création d'entreprises dans ce secteur autorise désormais la diffusion dans différentes langues et dialectes traditionnels. Par ailleurs, un règlement sur la radiodiffusion publique et privée dans les langues et dialectes traditionnellement utilisés par les citoyens turcs au quotidien a été publié par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (RTÜK) et est entré en vigueur en janvier 2004. Depuis mi-2004, les diffusions télévisuelles et radiophoniques en différentes langues et dialectes ont commencé dans le service public de radiodiffusion

¹⁸ Voir, entre autres, les rapports étatiques relatifs à l'Albanie [ACFC/SR\(2001\)005](#), 26.07.2001 ; à l'Italie, [ACFC/SR\(99\)007](#), 03.05.1999 ; à l'Allemagne [ACFC/SR\(2000\)001](#), 24.02.2000.

¹⁹ Voir, entre autres, les rapports étatiques relatifs à l'Albanie [ACFC/SR\(2001\)005](#), 26.07.2001 et à la République Slovaque [ACFC/SR\(1999\)008](#), 04.05.1999.

(bosniaque, kurde, arabe, circassien, zazaki). De plus, depuis mars 2006, le RTUK a autorisé la diffusion en plusieurs langues minoritaires par des chaînes et radios privées.

68. L'expert Karol Jakubowicz constate un fait qu'il considère encourageant et qui mérite d'être souligné ici : le plus petit nombre de manquements recensés par le Comité consultatif eu égard à la liberté d'expression des minorités et à leur accès aux médias concerne la non discrimination²⁰. Il est heureux de constater que les États semblent accorder l'importance qui est due aux questions de discrimination d'accès aux médias et y être suffisamment attentifs pour éviter qu'un tel accès ne soit refusé aux personnes appartenant à des minorités nationales, précisément en raison de cette appartenance.

ii. La promotion de l'accès des personnes appartenant à des minorités aux médias de radiodiffusion

69. D'après les avis du Comité consultatif, il semblerait que la plupart des difficultés rencontrées et constatées relèvent du manquement des États membres à apporter l'assistance et le soutien nécessaires en vue de faciliter l'accès aux médias des personnes appartenant à des minorités nationales. Cette obligation est pourtant prévue à l'article 9(4) de la Convention cadre²¹. Ainsi, il semblerait qu'un certain nombre d'États parties ne garantissent pas d'une manière satisfaisante cet accès par exemple en n'allouant pas suffisamment de fonds.

70. Quelques exemples intéressants ont été évoqués lors de l'audition de La Haye. Le cas de l'Arménie a, entre autres, été soulevé. Concernant l'Arménie, la règle générale dispose que les programmes de radiodiffusion doivent utiliser la langue officielle, cependant des exceptions existent pour les langues minoritaires et pour la retransmission de programmes étrangers. L'une des priorités de la compagnie étatique de télévision, mise en place en l'an 2000, consiste en l'émission de programmes en langue arménienne. Si la plupart des programmes sont effectivement en arménien, certains sont simplement sous-titrés. La législation relative à la télévision et à la radio est telle que les radiodiffuseurs publics ne sont pas autorisés à émettre plus d'une heure par semaine dans une langue minoritaire. Le Comité consultatif a considéré cette disposition trop restrictive dans son avis sur l'Arménie²². Selon l'expert ayant fait la présentation lors de l'échange de vues, des études menées par des sociologues témoignent que la population souhaiterait recevoir plus de programmes d'informations en langues minoritaires.

71. Dans son avis de deuxième cycle relatif à la Roumanie, le Comité consultatif salue les progrès accomplis afin d'améliorer l'accès des minorités nationales aux médias publics (surtout en ce qui concerne les minorités allemandes et hongroises). Par ailleurs, il note une nette amélioration de la qualité des programmes pour les minorités nationales du service public de radio et de télévision. Malgré tout, un déséquilibre persiste entre les différentes minorités dans le secteur des médias. Un autre problème demeure : les programmes de télévision à l'attention des minorités et sur les minorités sont diffusés à des heures de faible audience²³.

72. Par ailleurs, dans son avis relatif à l'Albanie, le Comité consultatif constate qu'aucune demande de licence n'a été enregistrée par le Conseil national de radio et de télévision pour la création de stations de radio ou de télévision locales de la part de personnes appartenant aux minorités nationales. Fort de ce constat, le Comité consultatif a alors considéré que cette absence de demande ne pouvait être due qu'« *au manque de financement potentiel plutôt qu'à un manque d'intérêt de la part des personnes appartenant aux minorités nationales* »²⁴. Le Comité consultatif a par conséquent préconisé un soutien supplémentaire de la part des autorités afin d'étendre la radiodiffusion sonore et la télédiffusion pour les minorités nationales.

73. Le Comité des Ministres a, pour sa part, encouragé l'Italie à accroître le nombre de programmes de radio et de télévision dans les langues minoritaires. On constate que de tels programmes existent dans les régions bénéficiant d'une autonomie spéciale. Cependant, des difficultés techniques semblent rendre l'accès aux programmes en langues minoritaires difficiles dans certaines régions où certaines minorités sont traditionnellement implantées (en particulier la minorité slovène et la minorité ladine)²⁵.

²⁰ « A critical evaluation of the first results of the monitoring of the Framework Convention for the Protection of National Minorities 1998-2003 », préc.

²¹ Lire à ce sujet « A critical evaluation of the first results of the monitoring of the Framework Convention for the Protection of National Minorities 1998-2003 », Karol Jakubowicz in *Filling the Frame – 5 years of monitoring the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Editions du Conseil de l'Europe, 2004.

²² [ACFC/INF/OP/I\(2003\)001](#), 16.05.2002.

²³ [ACFC/OP/II\(2005\)007](#), 23.02.2006.

²⁴ [ACFC/INF/OP/I\(2003\)004](#), 12.09.2002.

²⁵ Voir Résolution ResCMN(2006)5 sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités par l'Italie, 14.06.2006.

74. Le Comité d'Experts de la Charte s'attache également dans ses rapports à évaluer la situation en pratique dans les États parties et leur degré de respect des dispositions de la Charte. Il a par exemple constaté qu'en Arménie des programmes en russe sont régulièrement transmis par des radios privées, mais qu'en revanche les autorités manquent à leur engagement d'encourager ou de faciliter l'émission de programmes de radio dans les langues régionales ou minoritaires que sont l'assyrien, le yézide, le grec et le kurde. En effet, aucune demande de licence n'a jusqu'à présent été déposée au nom de l'une de ces minorités. Le Comité d'experts en conclut que les autorités devraient mettre en place des dispositifs visant à faciliter la diffusion de programmes radiophoniques dans les langues concernées²⁶. De même, le Comité d'Experts conclut que l'Allemagne n'encourage pas suffisamment l'émission de programmes de radio en langue danoise. En matière de diffusion de programmes de télévision, l'ULR (*Unabhängige Landesanstalt für das Rundfunkwesen*), un organe indépendant chargé de contrôler les radiodiffuseurs privés, subventionne un projet visant à développer la capacité des danophones à créer leurs propres programmes de télévision²⁷.

75. En Espagne, la station de radio publique « Catalunya Radio » et les deux chaînes de télévision publiques « TV3 » et « CANAL33 » émettent en catalan. Par ailleurs, les autorités soutiennent concrètement les radios privées qui émettent en langue régionales ou minoritaires. Le Comité d'Experts de la Charte considère qu'ainsi l'Espagne respecte ses engagements eu égard à l'article 11(1) de la Charte²⁸.

iii. La nécessité de supprimer les entraves à l'utilisation des langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion

76. On retiendra, comme bon exemple, le cas de la Lituanie. Au cours de l'audition à La Haye, ce pays a été, à plusieurs reprises, cité comme référence et comme exemple ne soulevant guère de problèmes. La Loi relative à la langue officielle prévoit, certes, en son article 13 que les programmes audiovisuels doivent être traduits dans la langue officielle ou être accompagnés de sous-titres pour pouvoir être retransmis publiquement en Lituanie. Mais de nombreuses exceptions sont également prévues, comme, par exemple, dans le cas de programmes s'adressant à des communautés ethniques, ainsi que concernant des programmes radiophoniques ou audiovisuels émanant d'États étrangers et retransmis en Lituanie.

77. Il est intéressant également de se pencher sur le cas de la Lettonie. En effet, ce pays a connu dans les années 90 une politique assez restrictive de l'usage des langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion. Ces dernières années, on observe une évolution positive et encourageante sensible. Il est tout particulièrement intéressant de mettre en exergue la décision de la Cour Constitutionnelle en date du 5 juin 2003 relative aux limitations linguistiques imposées à la radiodiffusion privée²⁹. Dans cette affaire, la Cour constitutionnelle est parvenue à la conclusion que les dispositions de l'article 19 de la Loi relative à la télévision et à la radio, prévoyant une limite d'émission en langues minoritaires à 25 % du temps d'émission par 24 heures des médias de radiodiffusion privés, n'était pas conforme à la Constitution. En effet, la Cour constitutionnelle a statué qu'une telle limite n'était pas constitutive d'une restriction proportionnée et nécessaire dans une société démocratique (en se référant, entre autres, explicitement à l'article 10 de la Convention et à la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'Homme). Mais on notera quand même certaines inquiétudes soulevées par un amendement passé par le Parlement en décembre 2004 et qui permet au Gouvernement de décider de mesures encourageant l'usage de la langue lettone sur le territoire. L'un des experts a fait remarquer, lors de l'échange de vues, que les termes en lesquels cette disposition est rédigée seraient trop flous et susceptibles de justifier de nouvelles restrictions.

78. A titre de moins bon exemple, nous retiendrons l'Avis du Comité consultatif relatif à l'Azerbaïdjan qui regrette que, bien que la législation pertinente³⁰ prévoie des émissions en langues minoritaires, l'article 6 de la loi sur la langue État de la République d'Azerbaïdjan³¹ prescrit que « *toutes les émissions de télévision et de radio diffusées sur le territoire de la République d'Azerbaïdjan sont dans la langue État, quelque soit le propriétaire de ces médias* ». Cela dit, le Comité consultatif note que cette disposition n'est pas appliquée puisque des émissions en langues minoritaires (par exemple en avar, géorgien, kurde, lezghi, russe et talish) continuent d'être diffusées. Le Comité consultatif reconnaît de façon constante dans ses avis « *qu'il est légitime d'introduire des mesures de promotion de la langue d'État également dans le domaine des médias* », mais il considère qu'une exclusion générale, comme celle prévue par la loi azerbaïdjanaise, n'est

²⁶ [ECMRL\(2006\)2](#), 14.06.2006, voir également dans ce contexte la Recommandation [RecChL\(2006\)2](#) du CM relative à l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par l'Arménie, 14.06.2006.

²⁷ [ECRML\(2006\)1](#), 01.03.2006.

²⁸ [ECRML\(2005\)4](#), 21.09.2005.

²⁹ Décision de la Cour constitutionnelle du 5.06.2003 (*en anglais seulement*), [cas n°2003-02-0106](#).

³⁰ Loi de 1999 sur les médias et Décret de 1992 sur les droits des minorités nationales.

³¹ adoptée le 30 septembre 2002.

pas compatible avec les provisions de l'article 9 de la Convention-cadre³². Cependant, il semblerait que les autorités aient amélioré la situation à l'aide de récents changements législatifs.

iv. L'aide concrète à la mise en place et au développement de médias de radiodiffusion en langues minoritaires

79. Dans le cadre de ses fonctions, le Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités met en place des programmes de soutien et de promotion des médias de radiodiffusion en langue minoritaires. Par exemple, depuis 2003, il participe activement à un projet en Géorgie dont le but est d'assurer la retransmission des informations géorgiennes en langues minoritaires. Ainsi, le Haut Commissaire a contribué à la mise en place d'une chaîne de radio et de télévision locale gérée par des journalistes appartenant à la minorité arménienne. En plus d'assurer une couverture locale, ils traduisent et retransmettent les informations géorgiennes. Ainsi, les populations locales appartenant à la minorité de langue arménienne reçoivent des informations relatives aux développements politiques, économiques, sociaux et culturels en Géorgie. Il est évident qu'une telle initiative a des conséquences positives sur la participation des personnes appartenant à la minorité concernée en leur donnant accès à des informations concernant le pays dans lequel il réside dans une langue qu'ils comprennent.

80. Part ailleurs, le Haut Commissaire a salué, dans "l'ex-République yougoslave de Macédoine", la mise en place par le service public de radiodiffusion d'un site Internet multilingue qui délivrent des informations en 7 langues locales et en 3 langues étrangères. Le Haut Commissaire a considéré qu'il s'agissait là « *d'une façon créative et moderne de mettre en œuvre les lignes directrices (...)* »³³.

IV. Coopération et synergies

81. Comme l'a rappelé le Haut Commissaire pour les minorités lors de son échange de vues avec la sous-commission sur les droits des minorités à La Haye, la genèse de la coopération renforcée entre l'OSCE et le Conseil de l'Europe se trouve dans la Déclaration Commune de Varsovie. Le but a été de rationaliser les relations entre les deux organisations en respectant les principes de complémentarité, de transparence et de responsabilité démocratique. Dans ce contexte, quatre domaines d'intérêt commun ont été identifiés comme prioritaires : la lutte contre le terrorisme, la protection des personnes appartenant à des minorités nationales, la lutte contre la traite des êtres humains ainsi que la promotion de la tolérance et de la non-discrimination. En sa capacité, le Haut Commissaire est lui-même chargé de la coordination des initiatives relatives à la protection des personnes appartenant à des minorités nationales visant au renforcement de la coopération et à éviter les doubles emplois. Le Haut Commissaire a déjà, à plusieurs reprises, participé à des réunions du Comité d'experts sur les questions relatives à la protection des minorités nationales³⁴ et du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Comme il l'a déclaré, l'échange de vues qu'il a eu avec la Sous-commission sur les droits des minorités procède de cette même volonté de renforcer la coopération et d'élaborer ensemble des stratégies de complémentarité.

82. Dans la pratique, on constate que les instruments du Conseil de l'Europe et ceux de l'OSCE, ainsi que leurs actions respectives, sont complémentaires. Basés sur les textes de la Convention-cadre et de la Charte, le Comité consultatif et le Comité d'Experts assurent un suivi du respect des engagements des États parties. Les avis et rapports de ces deux entités permettent d'identifier les difficultés et de formuler des recommandations à l'attention des États parties afin d'assurer la conformité de la situation avec les textes concernés. Le Haut Commissaire, quant à lui, apporte une aide concrète et pratique aux États en mettant en place des programmes permettant de développer l'activité de médias en langues minoritaires. Il semble évident qu'une coordination devrait permettre au Haut Commissaire d'apporter un soutien concret dans les domaines dans lesquels des lacunes ont été identifiées par le Comité consultatif et/ou par le Comité d'Experts.

83. Contrairement au Conseil de l'Europe, le Haut Commissaire n'est pas en mesure de développer des normes contraignantes. Le travail du Conseil de l'Europe en la matière est primordial et le Haut Commissaire se réfère aux normes du Conseil de l'Europe ainsi qu'aux engagements politiques relevant de l'OSCE pour se concentrer sur leur mise en œuvre dans les domaines ayant trait aux aspects politiques des relations majorité-minorités. C'est précisément le caractère très pratique de l'action et du rôle du Haut Commissaire qui est à même de garantir l'effectivité de sa coopération avec le Conseil de l'Europe et lui donne toute son importance.

³² [ACFC/INF/OP/I\(2004\)001](#), 22.05.2003.

³³ [SEC.PR/140/06](#), 20.04.2006 (en anglais uniquement).

³⁴ DH-Min.

84. Par ailleurs, la question se pose de savoir comment assurer le plus haut niveau de mise en œuvre des lignes directrices. Différentes stratégies sont envisageables, mais la complémentarité entre les travaux du Conseil de l'Europe et ceux de l'OSCE semble évidente, et la variété des approches adoptées offre des perspectives particulièrement précieuses.

85. En matière de coopération et de synergies, il conviendra de déterminer les domaines et projets concernés au sein des structures de coopération déjà existantes.

86. Il semblerait intéressant d'examiner dans ce contexte la possibilité d'organiser, sur une base régulière, des réunions de planification stratégiques visant à assurer la coordination et la complémentarité des activités en matière de protection des droits des minorités, réunissant des représentants des services concernés du Conseil de l'Europe et du bureau du Haut-Commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales, à laquelle des représentants de la société civile pourraient être invités.

87. Par ailleurs, au vu des États n'ayant pas encore signé et/ou ratifié la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, qui constituent des instruments fondamentaux pour le maintien de l'identité culturelle des minorités ou communautés nationales, le rapporteur espère que les membres de la Commission appartenant aux délégations de ces États continueront à soulever la question auprès de leurs parlements nationaux.

ANNEXE

Lignes directrices sur l'utilisation de langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion

(élaborées par un groupe d'experts à la demande du Haut-commissaire aux minorités nationales de l'OSCE - 25 octobre 2003)

(Traduction non officielle)

I. PRINCIPES GÉNÉRAUX

1. Liberté d'expression

La liberté d'expression de tout individu, y compris s'il appartient à une minorité nationale, implique le droit de recevoir, rechercher et communiquer des informations et des idées dans une langue et par le biais d'un média de son choix, sans ingérence et sans considération de frontières.

L'exercice de cette liberté ne peut faire l'objet de restrictions que dans la mesure où elles sont compatibles avec le droit international.

2. Diversité culturelle et linguistique

Il appartient aux États de garantir la liberté de choix en créant un environnement dans lequel puissent se développer des idées et informations diverses, transmises dans des langues multiples.

3. Protection de l'identité

Toutes les personnes, y compris celles qui appartiennent à des minorités nationales, ont le droit de préserver et renforcer leur identité, notamment par l'emploi de leur(s) langue(s), dans et à travers les médias de radiodiffusion.

4. Égalité et non-discrimination

Toutes les personnes, y compris celles qui appartiennent à des minorités nationales, ont le droit de bénéficier de la liberté d'expression et de préserver et renforcer leur identité dans et à travers les médias de radiodiffusion, dans des conditions d'égalité et sans discrimination. Les États doivent prendre des mesures particulières et concrètes, s'il y a lieu, pour faire en sorte que les personnes appartenant à des minorités nationales jouissent d'une égalité effective en ce qui concerne l'utilisation de leur langue dans les médias de radiodiffusion.

II. POLITIQUE

5. Il incombe aux États de définir une politique visant à traiter la question de l'utilisation de la langue ou des langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion. Cette politique devrait être fondée sur l'évaluation des besoins des personnes appartenant aux minorités nationales aux fins de préserver et renforcer leur identité.

Dans le cadre de l'élaboration et de l'application d'une telle politique, les personnes appartenant aux minorités nationales devraient se voir offrir une participation réelle, y compris aux processus consultatifs et aux représentations auprès des instituts et organismes pertinents.

6. Des organismes réglementaires indépendants devraient être responsables de la mise en œuvre et de l'application de la politique nationale. Ces organismes devraient être créés et fonctionner de manière transparente.

7. La politique nationale devrait soutenir la radiodiffusion de service public qui fournit une gamme étendue et équilibrée de programmes d'information, éducatifs, culturels et de divertissement de haute qualité afin, entre autres, de répondre aux besoins des personnes appartenant aux minorités nationales. Les États devraient maintenir et, le cas échéant, établir les conditions financières, techniques et autres nécessaires aux radiodiffuseurs de service public pour s'acquitter de leurs obligations dans ce domaine.

8. La politique nationale devrait faciliter la mise en place et la gestion par les personnes appartenant aux minorités nationales de médias de radiodiffusion dans leur propre langue.

III. RÉGLEMENTATION

9. Admissibilité d'une réglementation

Les États peuvent réglementer les médias de radiodiffusion pour la protection et la promotion de la liberté d'expression, de la diversité culturelle et linguistique, de la préservation et du renforcement de l'identité culturelle, ainsi que pour le respect des droits ou de la réputation d'autrui. Une telle réglementation, incluant l'octroi de licences, doit être prescrite par la loi, sur la base de critères objectifs et non discriminatoires et ne doit pas viser à limiter ou avoir pour effet de restreindre la radiodiffusion dans les langues minoritaires.

10. Promotion de langues

En réglementant l'utilisation des langues dans les médias de radiodiffusion, les États peuvent promouvoir l'emploi de certaines d'entre elles. Les mesures destinées à promouvoir une ou plusieurs langues ne devraient pas limiter l'utilisation des autres. Les États ne peuvent interdire l'emploi d'une langue quelconque dans les médias de radiodiffusion. Les mesures pour promouvoir une langue quelconque dans les médias de radiodiffusion ne devraient pas affecter les droits des personnes appartenant aux minorités nationales.

11. Proportionnalité de la réglementation

Toute réglementation, qu'elle impose des obligations ou établisse des interdictions, doit poursuivre un objectif légitime et être proportionnelle à cet objectif. Pour évaluer la proportionnalité d'une réglementation, les facteurs spécifiques concernant la nature de l'environnement médiatique et de l'environnement social dans son ensemble doivent être pris en compte. Ces facteurs comprennent :

- les caractéristiques et les objectifs de la mesure, y compris la contribution qu'elle peut apporter à la qualité et à l'équilibre de la programmation, en vue de protéger et de promouvoir la liberté d'expression, la diversité culturelle et linguistique, ainsi que la préservation et le renforcement de l'identité culturelle ;
- le contexte politique, social et religieux existant, notamment la diversité culturelle et linguistique, les structures de gouvernance et les particularités régionales ;
- le nombre, la diversité, la portée géographique, les caractéristiques, les fonctions et les langues des services de radiodiffusion disponibles – qu'ils soient publics, privés ou étrangers – à tous les niveaux (national, régional et local), le coût financier pour le public des divers services, les possibilités techniques de réception et l'offre quantitative et qualitative de radiodiffusion, à la fois en fonction de l'emploi prévu des créneaux horaires et du type de programmation, constituant autant d'aspects à prendre en compte ;
- les droits, les besoins, les souhaits exprimés et la nature des publics concernés, y compris leur importance numérique et leur concentration géographique, à tous les niveaux (national, régional et local).

12. Restrictions concernant la traduction

La radiodiffusion dans les langues minoritaires ne doit pas être soumise à des obligations indues ou disproportionnées en matière de traduction, de doublage, de post-synchronisation ou de sous-titrage.

13. Radiodiffusion transfrontière

La libre réception d'émissions transfrontières, que ce soit directement ou au moyen de retransmissions ou de rediffusions, ne doit pas être entravée pour des motifs de langue.

La disponibilité d'émissions étrangères dans une langue minoritaire n'annule pas l'obligation de l'Etat de faciliter la production d'émissions au niveau interne dans cette langue et ne justifie pas non plus une réduction du temps d'antenne dans ladite langue.

IV. PROMOTION DES LANGUES MINORITAIRES

14. Soutien de l'Etat

L'État doit apporter son appui à la radiodiffusion dans les langues minoritaires, notamment par les moyens suivants : accès à la radiodiffusion, subventions et renforcement des capacités en vue d'une radiodiffusion dans les langues précitées.

15. Accès à la radiodiffusion

Les États doivent offrir un accès satisfaisant à la radiodiffusion dans les langues minoritaires, notamment à travers l'attribution de fréquences, la mise en place de radiodiffuseurs et une aide à ces derniers, et la programmation. A cet égard, il y a lieu de prendre en compte l'importance numérique, la concentration géographique et la localisation des personnes appartenant aux minorités nationales, ainsi que leurs besoins et leurs intérêts.

La disponibilité d'une radiodiffusion dans les langues minoritaires au niveau régional ou local ne justifie pas que des émissions dans les langues minoritaires soient exclues de la radiodiffusion à l'échelle nationale, y compris pour les minorités dispersées.

A. Fréquences

- Lorsqu'ils délivrent des licences, les États doivent prendre en considération l'offre de fréquences, en totalité ou en partie, pour la radiodiffusion dans les langues minoritaires.
- Les États doivent envisager de fournir des « chaînes ouvertes » – en d'autres termes, des facilités de transmission de programmes, utilisant la même fréquence, partagée par un certain nombre de groupes linguistiques dans la zone desservie – lorsqu'il existe des restrictions techniques au nombre de fréquences disponibles et/ou des groupes n'ayant pas les ressources voulues pour financer leurs propres services.

B. Radiodiffuseurs

- Les États devraient imposer des obligations appropriées aux radiodiffuseurs d'Etat ou de service public en ce qui concerne la programmation dans les langues minoritaires.
- Les États devraient envisager également de créer des conditions favorables (financières ou autres) à la radiodiffusion privée dans les langues minoritaires. Ils peuvent y parvenir par l'attribution de licences, notamment par des appels d'offres ou en réponse à la proposition d'un demandeur. Les États peuvent choisir également d'exempter les radiodiffuseurs utilisant les langues minoritaires de la législation sur la concurrence, ou de créer des régimes spéciaux pour les dispenser de certaines contraintes administratives.
- Lorsqu'il n'existe pas de radiodiffusion privée dans les langues minoritaires, les États devraient contribuer activement à son établissement, lorsqu'il y a lieu.

C. Programmation

Les États devraient veiller à ce que le temps d'antenne et la programmation dont dispose la radiodiffusion dans les langues minoritaires correspondent à l'importance numérique et à la concentration de la minorité nationale visée, ainsi qu'à ses besoins et ses intérêts. Il convient d'accorder également l'attention voulue au temps d'antenne minimum et à la programmation requis pour que les minorités réduites aient un accès satisfaisant aux médias de radiodiffusion dans leur langue. Ces objectifs peuvent être atteints dans le cadre de la délivrance de licences, notamment en stipulant la durée de la radiodiffusion dans les langues minoritaires et les périodes qui y sont affectées.

16. Financement public

Les États devraient envisager d'accorder un soutien financier à la radiodiffusion dans les langues minoritaires, que ce soit au moyen de subventions directes, de régimes fiscaux/de financement favorables ou de l'exonération de certains droits payables à l'attribution ou à la modification d'une licence. Pour qu'une égalité effective soit garantie, les radiodiffuseurs utilisant des langues minoritaires de communautés numériquement moins importantes peuvent avoir besoin de crédits ou de facilités disproportionnés à leur importance, en pourcentage des ressources disponibles.

Les États devraient encourager et faciliter, y compris par une aide financière, la production et la distribution d'œuvres audio et audiovisuelles dans les langues minoritaires.

17. Renforcement des capacités

Les États devraient contribuer au renforcement des capacités en vue de la radiodiffusion dans les langues minoritaires. Ce résultat peut être obtenu grâce à un soutien technique permettant de distribuer les

productions dans les langues minoritaires à la fois sur le plan interne et à l'étranger et de faciliter la radiodiffusion transfrontière dans les langues minoritaires. En outre, les États devraient envisager de soutenir l'éducation et la formation du personnel nécessaire à la radiodiffusion dans les langues minoritaires.

Commission chargée du rapport: commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Renvoi en commission: Doc 10362, Renvoi n° 3037 du 24 janvier 2005

Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 15 septembre 2006

Membres de la commission: M. Dick **Marty** (Président), M. Erik **Jurgens**, M. Adrien Severin, M. György **Frunđa** (Vice-présidents), Mme Birgitta Ahlqvist, M. Athanasios **Aletras**, M. Rafis Aliti, M. Alexander **Arabadjiev**, M. Miguel Arias, M. Birgir Ármannsson, M. José Luis Arnaut, M. Abdülkadir **Ateş**, M. Jaume Bartumeu Cassany, Mme Meritxell Batet, Mme Soledad Becerril, Mme Marie-Louise **Bemelmans-Videc**, M. Giorgi Bokeria, Mme Olena Bondarenko (remplaçant: M. Vitaliy **Shybko**), M. Erol Aslan **Cebeci**, Mme Pia **Christmas-Møller**, M. Boriss **Cilevičs**, M. Domenico Contestabile, Mme Herta Däubler-Gmelin, M. Marcello Dell'Utri, Mme Lydie Err, M. Jan Ertsborn, M. Václav Exner, M. Valeriy Fedorov (remplaçant: M. Alexey **Alexandrov**), M. Jean-Charles **Gardetto**, M. József Gedei, M. Stef Goris, M. Valery **Grebennikov**, M. Holger Haibach, Mme Gultakin Hajiyeve, Mme Karin Hakl, M. Nick Harvey (remplaçant: M. Christopher **Chope**), M. Michel Hunault (remplaçant: M. Yves **Pozzo di Borgo**), M. **Rafael Huseynov**, Mme Fatme Ilyaz, M. Kastriot Islami, M. Želiko **Ivanji**, M. Sergei Ivanov, M. Tomáš Jirsa, M. Antti Kaikkonen, M. Yuriy Karmazin, M. Karol Karski, M. Hans Kaufmann, M. András **Kelemen**, M. Nikolay Kovalev (remplaçant: M. Yuri **Sharandin**), M. Jean-Pierre Kucheida, Mme Darja Lavtižar-Bebler, M. Andrzej Lepper, Mme Sabine **Leutheusser-Schnarrenberger**, M. Tony **Lloyd**, M. Humfrey Malins, M. Andrea **Manzella**, M. Alberto Martins, M. Tito Masi, M. Andrew **McIntosh**, M. Murat **Mercan**, M. Philippe Monfils (remplaçant: M. Luc **Van den Brande**), M. Philippe Nachbar, M. Tomislav Nikolić, Mme Ann Ormonde (remplaçant: M. Paschal **Mooney**), M. Rino Piscitello, Mme Maria Postoico, M. Christos **Pourgourides**, M. Jeffrey Pullicino Orlando, M. Martin Raguž, M. François Rochebloine, M. Armen Rustamyan, M. Michael Spindelegger, Mme Rodica Mihaela **Stănoiu**, M. Christoph Strasser (remplaçant: M. Johannes **Pflug**), M. Petro Symonenko, M. Vojtech Tkáč, M. Øyvind **Vaksdal**, M. Egidijus **Vareikis**, M. Miltiadis **Varvitsiotis**, Mme Renate Wohlwend, M. Krysztof **Zaremba**, M. Vladimir Zhirinovsky, M. Miomir Žužul

*N.B. Les noms des membres qui ont participé à la réunion sont indiqués en **gras**.*

Secrétariat de la commission: M. Drzemczewski, M. Schirmer, Mlle Heurtin